



FACULDADE DE ARQUITETURA
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Monitorização das Dinâmicas Territoriais de Âmbito Local: Um contributo metodológico para a avaliação das políticas públicas de base territorial em Portugal.

Doutoramento em Urbanismo

António Ribeiro Amado

Orientadora: Doutora Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco
Professora Auxiliar da FA-ULisboa

2020

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor



UNIVERSIDADE
DE LISBOA



FACULDADE DE ARQUITETURA
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Monitorização das Dinâmicas Territoriais de Âmbito Local: Um contributo metodológico para a avaliação das políticas públicas de base territorial em Portugal.

Doutoramento em Urbanismo

António Ribeiro Amado

Orientadora: Doutora Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco
Professora Auxiliar da FA-ULisboa

Presidente:

Doutora Maria da Graça dos Santos Antunes Moreira,
Professora Auxiliar,
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Vogais:

Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez,
Professora Associada com Agregação,
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto;

Doutora Margarida Angélica Pereira Esteves,
Professora Associada,
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;

Doutor Luís Alberto Torres Sanchez Marques de Carvalho,
Professor Auxiliar,
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Doutora Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco,
Professora Auxiliar,
Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Doutor João Morais Lavadinho Mourato,
Investigador,
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

ENTIDADES FINANCIADORAS:

Fundação Para a Ciência e a Tecnologia | BID: SFRH/BD/117618/2016
Universidade de Lisboa | BAD

COLABORAÇÕES:

Câmara Municipal da Amadora



AMADORA
Câmara Municipal



2020

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

Monitorização das Dinâmicas Territoriais de Âmbito Local:

Um contributo metodológico para a avaliação das políticas públicas de base territorial em Portugal

RESUMO

A investigação desenvolve-se no âmbito do Ordenamento do Território e centra-se na avaliação de Políticas Públicas de Base Territorial em Portugal, e no papel determinante que as ações de monitorização das dinâmicas territoriais de âmbito local desempenham na prossecução desse objetivo.

A necessidade de realizar ações de monitorização e avaliação em Ordenamento do Território é transversal e justificam-se no atual contexto de globalização. A necessidade de gerir o crescente grau de incerteza, associado à aceleração da vida moderna e aos efeitos crescentes da globalização, é cada vez mais um fator determinante para a atividade do Ordenamento do Território tendo em conta as volatilidades da economia e da sociedade e os impactos que daí decorrem para o território, sejam associados ao uso e aproveitamento do solo, mas também da preservação dos seus recursos, sejam associados às formas de distribuição de pessoas, atividades e respetivas mobilidades.

No âmbito local do Sistema de Gestão Territorial Português, existe pouco trabalho desenvolvido e pouca consciência da importância de monitorizar o território, a sua transformação e os efeitos da implementação das políticas públicas, tornando-se essencial a operacionalização de um sistema de monitorização nos vários âmbitos e segundo um processo multi-escalar, integrável e interoperável, onde o âmbito local, pela sua maior proximidade ao território se torna imprescindível.

A investigação procura dar um contributo útil para o acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas de Base Territorial em Portugal e teve como principal objetivo a construção de um método para a Monitorização das Dinâmicas Territoriais (MDT) de âmbito local, possível de integrar no Sistema de Gestão Territorial Português e aplicável pelos atores e organismos competentes, no contexto do quadro regulamentar atual da política pública de Ordenamento do Território e urbanismo.

Com a disponibilização do método MDT, a investigação procura dar um contributo metodológico ativo no acompanhamento, recolha e processamento de informação de base territorial de forma harmonizada e agregável, perspetivando a possibilidade de criação de um sistema de monitorização harmonizado a nível nacional, reforçando a territorialização das políticas públicas e indo ao encontro das orientações internacionais e Europeias que respeitam à avaliação das políticas públicas, designadamente as que têm sido veiculadas no quadro da Política de Coesão Europeia (PCE), em particular e mais recentemente no âmbito do Portugal 2020 (PT 2020).

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação; Monitorização; Políticas públicas; Dinâmicas Territoriais; Ordenamento do Território;

Monitoring territorial dynamics at the local level:

Methodological contribution to evaluate territorial public policies in Portugal

ABSTRACT

This PhD research is carried out within the scope of Territorial Planning and focuses on the assessment of Territorial Public Policies in Portugal by studying the crucial role that actions of monitoring local territorial dynamics play in the pursuit of that goal.

Monitoring and evaluation of Territorial Planning is a widespread need justified in the current context of globalization. The need to manage the increasing degree of uncertainty connected with the acceleration of modern life is more and more a decisive factor in Territorial Planning practices especially when combined with the effects of globalization due to the volatilities of the economy and society and also the resulting impacts on the territory in terms of land use, resources, inhabitants, activities and mobility.

There is little research done and little awareness of the importance of monitoring the territory, its transformations and the effects of the implementation of public policies at the Portuguese territorial management system (Sistema de Gestão Territorial Português - SGTP). This situation makes it essential to create a multi-area monitoring system that operates at a multiscale, in an integrated and interoperable way where the local level play an indispensable role due to its proximity to the territory.

The research seeks to contribute to the monitoring and evaluation of Territorial Public Policies in Portugal and its main objective is the construction of a method to monitor territorial dynamics at the local level (Monitorização das Dinâmicas Territoriais - MDT). The MDT is a method developed to ensure the possibility of being integrated at the current territorial management system by the existing administrations and is operational under the current legal framework.

By providing this method (MDT) the research aims to give an active methodological contribute in terms of monitoring, collecting and processing territorial information in a harmonized and aggregable way, seeking the possibility of setting up an harmonized monitoring system at national level, reinforcing the territorialisation of Public Policies and converging into international and European orientations in terms of Public Policies evaluation, namely the European Cohesion Policy and the recent program Portugal 2020 (PT2020).

KEYWORDS

Evaluation; Monitoring; Public Policies; Territorial Dynamics; Territorial Planning;

Índice

Lista de acrónimos e abreviaturas.....	ix
--	----

INTRODUÇÃO.....	1
------------------------	----------

Parte I: ESTADO DA ARTE

CAPÍTULO I: MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Nota Introdutória Cap. I	17
--------------------------------	----

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.1. Avaliação como parte do ciclo de vida da Política Pública.....	21
1.2. Paradigmas e teorias de avaliação.....	31
1.3. O papel das Organizações Internacionais na avaliação de Políticas Públicas.....	38
2. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE BASE TERRITORIAL	43
2.1. Ordenamento do Território como Política Pública.....	43
2.2. Impactos territoriais das Políticas Públicas.....	50
2.3. Territorialização das Políticas Públicas.....	53
2.4. Ordenamento do Território e Governança Territorial	59
2.5. Influência europeia na reconfiguração da política de Ordenamento do Território.....	63
3. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	71
3.1. Avaliação em Ordenamento do Território: evolução e perspetiva.....	71
3.2. Metodologias de avaliação em OT.....	80
4. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS.....	88
4.1. Monitorização e Avaliação, diferenças e convergências.....	88
4.2. Dinâmicas e Impactos Territoriais na perspetiva da avaliação.....	91
4.3. Indicadores e Sistemas de Informação.....	93
4.4. Fatores críticos subjacentes à monitorização e avaliação.....	101

CAPÍTULO II: AVALIAÇÃO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

Nota Introdutória Cap. II	105
---------------------------------	-----

5. AVALIAÇÃO NO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL PORTUGUÊS.....	108
5.1. A inscrição da avaliação no Sistema de Gestão Territorial Português.....	108
5.2. A figura do Relatório de Estado do Ordenamento do Território.....	115
5.3. A reforma legislativa do Quadro Legal do Ordenamento do Território e o reforço do papel da monitorização e avaliação	118
5.4. As diferentes escalas de avaliação e a sua articulação.....	123
5.5. Experiências de avaliação no âmbito nacional e regional.....	131
6. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO LOCAL.....	138
6.1. Monitorização e Avaliação em Planeamento Urbano e Territorial.....	138
6.2. Plano Director Municipal, o instrumento síntese de planeamento no âmbito local.....	143
6.3. Monitorização das dinâmicas territoriais e flexibilidade exigida ao Plano Director Municipal.....	152
6.4. O papel do Relatório de Estado do Ordenamento do Território no âmbito local e a ausência de uma base metodológica para a sua produção.....	159
6.5. Harmonização na produção do Relatório de Estado do Ordenamento do Território no âmbito local: identificação de elementos comuns.....	164
6.6. Práticas correntes de monitorização e avaliação: produção do REOT local.....	172
7. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES	183
7.1. Perspetiva de criação do Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo (ONOTU).....	183

7.2. Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (SNIOT).....	187
7.3. Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas (SIOU).....	190

Parte II: CONTRIBUTOS METODOLÓGICOS PARA MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Capítulo III: Monitorização das Dinâmicas Territoriais a nível Local: uma metodologia a aplicar no Sistema de Gestão Territorial Português (SGTP)

Nota Introdutória Cap. III	194
8. PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO TERRITORIAL.....	197
8.1. Princípio da utilidade.....	198
8.2. Princípio da incrementalidade.....	199
8.3. Princípio da regularidade.....	200
8.4. Princípio da articulação.....	202
8.5. Princípio da harmonização.....	203
8.6. Princípio da seletividade e economia de meios.....	205
8.7. Princípio da isenção.....	207
9. Metodologia para a construção de um Método (MM) ou Sistema de Monitorização	208
9.1. Etapa 1: Modelo desejável.....	210
9.2. Etapa 2: Modelo Aferido.....	226
9.3. Etapa 3: Modelo Possível.....	227
10. MÉTODO PARA A MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS (MDT).....	227
10.1. Modelo e suporte teórico – Descrição detalhada.....	234
10.1.1. Domínio: ordenamento.....	255
10.1.2. Domínio: população, atividades e funções.....	272
10.1.3. Domínio: gestão territorial.....	275
10.2. Operacionalização e implementação.....	277

CAPÍTULO IV: APLICAÇÃO E DISCUSSÃO: O Caso de Estudo da Amadora

Nota Introdutória Cap. IV	281
11. ENQUADRAMENTO DO MUNICÍPIO DA AMADORA.....	283
11.1. Contexto Territorial do Município da Amadora.....	283
11.2. Contexto administrativo e regulamentar: Monitorização e Avaliação de Políticas Públicas de Ordenamento do Território no município.....	288
11.3. Informação de base territorial: Desafios na produção de evidências territoriais no município.....	292
12. PRODUÇÃO DOS INDICADORES-CHAVE E INDICADORES-SATÉLITE.....	295
12.1. MDT-AMADORA 2019.....	295
13. ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	332
13.1. Pontos críticos da aplicação.....	333
13.2. Interpretação de resultados e contributos para o Ordenamento do Território.....	341
13.3. Sucessos, limitações e aprendizagens da aplicação.....	351

CONSIDERAÇÕES FINAIS	357
-----------------------------------	------------

Referências.....	xv
Lista de Tabelas.....	lii

Lista de Figuras.....	liv
Lista de Anexos.....	lvii
Glossário.....	lx
Anexos	lxxi

Lista de acrónimos e abreviaturas

- AAE** – Avaliação Ambiental Estratégica;
- ACB** – Análise Custo-Benefício (*cost-benefit analysis*);
- AIA** – Avaliação de Impacte Ambiental;
- AIC** – Avaliação do Impacto na Comunidade (*community impact evaluation*);
- AIT** – Avaliação de Impactos Territoriais (*Territorial Impact Assessment – TIA*)
- AM** – Avaliação Multicritério;
- AML** – Área Metropolitana de Lisboa;
- AMLN** – Área Metropolitana de Lisboa Norte;
- AMP** – Área Metropolitana do Porto;
- ANMP** – Associação Nacional dos Municípios Portugueses;
- AP** – *After the plan*;
- APA** – Agência Portuguesa do Ambiente;
- AR** – Assembleia da República;
- AST** – Avaliação da Sustentabilidade Territorial;
- AU** – Antepiano de Urbanização;
- BGRI** – Base Geográfica de Referenciação de Informação;
- BGE** – Base Geográfica de Edifícios;
- CAOP** – Carta Administrativa Oficial de Portugal;
- CARRIS** – Companhia Carris de Ferro de Lisboa;
- CDDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional;
- CDDR – LVT** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- CE** – Comissão Europeia;
- CEG** – Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa;
- CI** – Comunidades Intermunicipais;
- CM** – Câmara Municipal;
- CMA** – Câmara Municipal da Amadora;
- COS** – Carta de Ocupação do Solo;
- CRUS** – Carta do Regime de Uso do Solo;
- DPW** – *Does Planning Work*;
- DGT** – Direcção-Geral do Território;

DGOT-DU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;

DIG – Divisão Informação Geográfica;

DL – Decreto-Lei;

DPH – Domínio Público Hídrico;

DPP – Departamento de Prospectiva e Planeamento;

DR – Diário da República;

DROT-RA – Direcção Regional do Ordenamento do Território nas Regiões Autónomas (Açores / Madeira);

EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário;

ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável;

E.g. – *Exempli gratia* (por exemplo);

EQR – *Environmental Quality Report*;

EUA – Estados Unidos da América;

ESPON – European Spatial Planning Observatório Network (Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e da Coesão Territoriais);

ESPON EGTC – European Grouping on Territorial Cooperation;

FAUL – Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

FB – Folha de Balanço (*Planning Balance Sheet Analysis*);

FC – Fatores críticos;

FCT – Faculdade de Ciências e Tecnologia;

FCUL – Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa;

FNA – Ficheiro Nacional de Alojamentos (INE);

GAM – *Goals-Achievement Matrix*;

GEPAT – Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território;

GPEC – *General Plan Evaluation Criteria*;

GT – *Governança Territorial*;

ha – Hectares;

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial;

INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.

IOT – *internet of things*;

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa;

IC – Indicadores-chave;

ICS – UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;

IGP – Instituto Geográfico Português;

IPP – Instrumentos de Planeamento e Políticas;

IS – Indicadores-satélite;

LBOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo;

M – Monitorização;

MAOT – Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território;

MM – Metodologia para a conceção de um método;

MA – Matriz Analítica;

MARN – Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais;

MDT – Método para a monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais;

MDT-Amadora 2019 – Aplicação do Método para a monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais ao município da Amadora em 2019;

MEASN – *Means for Evaluating Actions of a Structural Nature*;

MPM – *Making Plans that Matter*;

MLBP – *More and Better Local Planning*;

MPAT – Ministério do Planeamento e da Administração do Território;

NEPA – *National Environment Policy Act*;

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

ONU – Organização das Nações Unidas;

ONOTU – Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo;

ORLVT – Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo;

OT – Ordenamento do Território;

OT&U – Ordenamento do Território e Urbanismo;

PCE – Política de Coesão Europeia;

PCGT – Plataforma Colaborativa de Suporte à Gestão Territorial;

PD – Paradigma Dialógico;

PDM – Plano Diretor Municipal;

PDMA – Plano Diretor Municipal da Amadora (1994);

PGU – Plano Geral de Urbanização;

PGM – Plano Geral de Melhoramentos;

PGML – Plano Geral de Melhoramentos de Lisboa;

PGMP – Plano Geral de Melhoramentos do Porto;

PIE – *Plan Implementation Evaluation*;

PIOT – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território;

PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território;

PNP – *Performance of National Polices*;

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;

PP – Políticas Públicas;

PPBT – Políticas Públicas de Base Territorial;

PPP – *Policy-Plan/Programme-implementation-Process*;

PPR – Plano, Processo, Resultados;

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território;

PROT-OVT – Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo;

PT 2020 – Portugal 2020;

PTR – Paradigma técnico-racionalista;

PU – Plano de Urbanização;

QEC – Quadro Estratégico Comum;

QCA – Quadro Comunitário de Apoio;

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional;

RA – Região Autónoma;

RAA – Região Autónoma dos Açores;

RAECM – Relatório de Avaliação do PDM e da Evolução das Condições Municipais;

RAIFE – Relatório de Avaliação da Execução do PDM e de Identificação de Fatores de Evolução;

RAM – Região Autónoma da Madeira;

RAPDM – Relatório de Avaliação do PDM em vigor;

RC – Relatório de Caracterização;

REA – Relatórios de Estado do Ambiente;

REAOT – Relatórios de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território;

REOT – Relatório sobre o estado do solo, do ordenamento do território e do urbanismo;

REOT-A – Relatório de Estado do Ordenamento do Território da Amadora;

RFR – Relatório de Fundamentação da Revisão do PDM;

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;

RLVT – Região de Lisboa e Vale do Tejo;

RM – Referencial Metodológico;

RP – *Reading Plans*;

SAD – Sistemas de Apoio à Decisão;

SEAD – Sistemas Espaciais de Apoio à Decisão;

SI – Sistemas de Informação;

SIDT – Sistemas de Indicadores de Desenvolvimento Territorial;

SIG – Sistema de Informação Geográfica;

SIOU – Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas;

SIT – Sistema de Informação Territorial;

SGT – Sistema de Gestão Territorial;

SGTP – Sistema de Gestão Territorial Português;

SMOT – Sistema de Monitorização do Ordenamento do Território;

SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial;

SNIG – Sistema Nacional de Informação Geográfica;

SNIoT – Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;

SWOT – *SWOT analysis (strengths, weaknesses, opportunities, threats)*;

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação;

UA – Universo de Aplicação;

UE – União Europeia;

UOPG – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão;

Vs. – *Versus* (em confrontação);

WB – *World Bank*;

INTRODUÇÃO

PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO

A investigação centra-se na avaliação de Políticas Públicas de Base Territorial (PPBT) em Portugal e no papel determinante que as ações de monitorização das dinâmicas territoriais de âmbito local desempenham na prossecução desse objetivo.

No quadro das PPBT, a monitorização e a avaliação são dois conceitos diferentes, ainda que inseparáveis do ponto de vista teórico-empírico e constituem, desde logo, um fator de aprendizagem, inovação institucional e cidadania no panorama atual da política de Ordenamento do Território (OT) em Portugal.

O conceito de monitorização relaciona-se com o acompanhamento regular da implementação da PPBT e é responsável pela produção das evidências que permitem a realização da avaliação nos momentos-chave. Por sua vez, o conceito de avaliação compreende o resultado de um processo de determinação do valor de uma determinada política, elemento, momento ou procedimento a fim de o compreender melhor.

A necessidade de realizar ações de monitorização e avaliação em OT é transversal e justificam-se no atual contexto de globalização. A necessidade de gerir o crescente grau de incerteza, associado à aceleração da vida moderna e aos efeitos crescentes da globalização, é cada vez mais um fator determinante para a atividade de OT tendo em conta as volatilidades da economia e da sociedade e os impactos que daí decorrem para o território, sejam associados ao uso e aproveitamento do solo, mas também preservação

dos seus recursos, sejam associados às formas de distribuição de pessoas e atividades e respectivas mobilidades.

Neste contexto, as ações de acompanhamento das dinâmicas territoriais tornam-se cruciais para apoiar a definição de políticas públicas (PP) mais conscientes e adequadas a contextos de mudança, no sentido de promover um desenvolvimento territorial mais integrado e sustentável, e de capacitar os atores territoriais e as organizações para formas de abordagem e processos de planeamento mais adaptáveis, flexíveis e eficientes, focados nos problemas e necessidades específicos de cada território (ver figura 1).

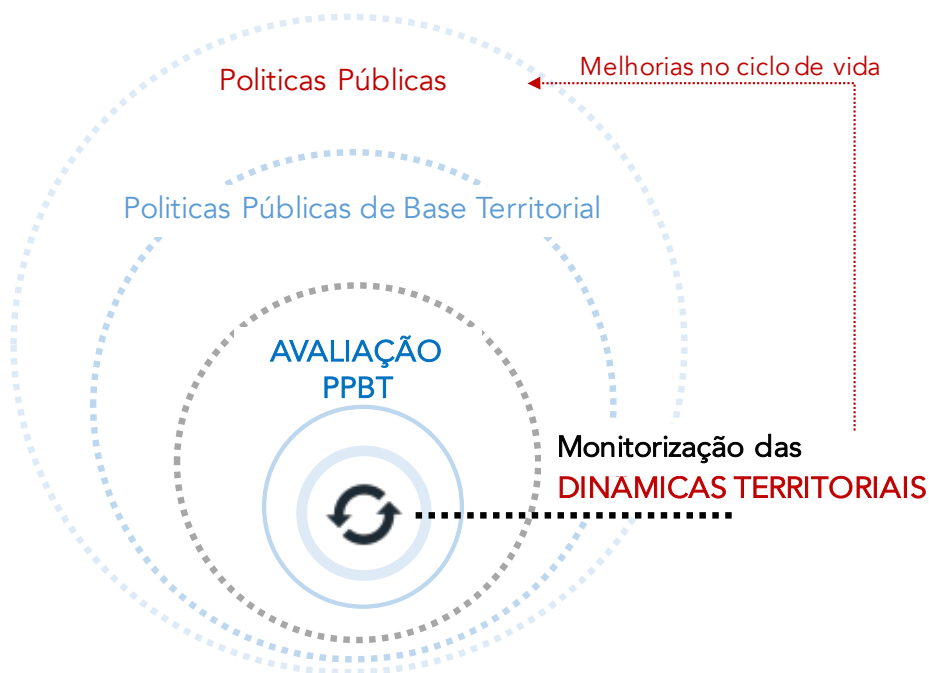


Figura 1: Enquadramento da Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

A avaliação faz parte integrante do ciclo de vida de qualquer PP e, no caso do OT, as ações de avaliação incidem sobre as PPBT e contribuem para a atualização do processo de planeamento e dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT).

Em Portugal, a atividade do OT revela grande dificuldade em lidar com a complexidade do contexto territorial, nomeadamente no que diz respeito ao acompanhamento da sua velocidade de transformação, tornando necessária a promoção de ações de monitorização que foquem o acompanhamento das dinâmicas territoriais.

No âmbito local do Sistema de Gestão Territorial Português (SGTP), existe pouco trabalho desenvolvido e pouca consciência da importância de monitorizar o território, a sua transformação e os efeitos da implementação das PP, tornando-se essencial a operacionalização de um sistema de monitorização nos vários âmbitos e segundo um processo multiescalar, integrável e interoperável, onde o âmbito local, pela sua maior proximidade ao território se torna imprescindível.

Na monitorização das dinâmicas territoriais a nível local, o Plano Director Municipal (PDM) é o instrumento de planeamento que assume um papel de excelência, pelo seu detalhe, natureza e abrangência nacional. O PDM tem vindo a desempenhar o papel de regulador e orientador da intervenção territorial, apresentando-se com o único IGT que cobre todo o território nacional e que centraliza a dimensão estratégica e operativa do OT. Porém, a sua implementação não observou ações de monitorização e avaliação regulares o que tem levado a que a tomada de decisão aconteça de forma *ad-hoc* e não fundamentada nas dinâmicas territoriais verificadas.

Embora o SGTP preveja mecanismos de avaliação, a inexistência da sua metodologia operativa e a falta de informação de base territorial agregável tem condicionado a sua realização. Atualmente, a realização da avaliação é pouco expressiva e são escassos os relatórios de avaliação produzidos.

Um acompanhamento das dinâmicas territoriais regular, teria potenciado a realização de ajustes de trajetórias e a avaliação dos desvios ao modelo de desenvolvimento previsto. Em paralelo, garantia a recolha de informação necessária, legitimava opções de planeamento tomadas e provia *feedback* à população, que se apresenta cada vez mais exigente e participativa.

Portugal verifica uma fraca tradição no que diz respeito a avaliação de PPBT, verificando-se que as práticas correntes de avaliação não acompanham a investigação, o desenvolvimento de conhecimento e as reformas do quadro legal e regulamentar do OT.

Existindo a perspetiva de implementação do Observatório Nacional do Ordenamento do território e Urbanismo (ONOTU), por parte da administração central, e tendo sido reforçada a necessidade de inclusão de mecanismos de acompanhamento dos planos territoriais no âmbito da reforma do quadro legal

e regulamentar, a conceção de um método para monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais e do planeamento à escala local, torna-se cada vez mais oportuna e imprescindível.

A sua pertinência fica reforçada com as orientações a nível Europeu, veiculadas no Portugal 2020, direccionadas para a definição de indicadores estatísticos de base territorial nos vários domínios, exigindo novas respostas de produção e combinação de informação de natureza distinta, de forma harmonizada e com vista ao reforço da territorialização das PP.

HIPÓTESE

Face ao que foi exposto, considerou-se, como hipótese de investigação, que, com base na informação existente disponibilizada pelos organismos competentes, é possível definir e produzir um conjunto de indicadores passíveis de constituir um sistema e método de avaliação de âmbito local a integrar no SGTP, o qual, enquadrado no quadro legal e regulamentar em vigor, possibilite, de forma regular e sistemática, realista e harmonizada, o acompanhamento das dinâmicas territoriais de âmbito local, com o intuito, não apenas de servir a avaliação das PPBT a nível municipal, mas também de alimentar a construção de observatórios à escala regional e nacional, contribuindo para um processo de avaliação articulado e integrado da PP de OT (ver figura 2).



Figura 2: Hipótese de Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

OBJETIVOS

A investigação procura dar um contributo útil para o acompanhamento e avaliação das PPBT em Portugal e tem como principal objetivo a construção de um método para a Monitorização das Dinâmicas Territoriais (MDT) de âmbito local, a integrar no SGTP e a aplicar pelos atores e organismos competentes, no contexto do quadro regulamentar atual da PP de OT e urbanismo.

Deste modo, a investigação ambiciona contribuir de forma operativa para a eficiência e eficácia do processo de planeamento e gestão territorial, dando resposta à inexistência de ferramentas e mecanismos estruturados que orientem o cumprimento dos deveres de monitorização e avaliação inscritos no SGTP, na sequência do desfasamento verificado entre os objetivos ambicionados no quadro legal e regulamentar em vigor e as práticas efetivas de avaliação existentes.

Com a disponibilização do MDT, a investigação procura dar um contributo metodológico ativo no acompanhamento, recolha e processamento de informação de base territorial de forma harmonizada e agregável, perspetivando a possibilidade de criação de um sistema de monitorização harmonizado a nível nacional, reforçando a territorialização das PP e indo ao encontro das orientações internacionais e Europeias que respeitam à avaliação das PP, designadamente as que têm sido veiculadas no quadro da Política de Coesão Europeia (PCE), em particular e mais recentemente no âmbito do Portugal 2020 (PT 2020) (ver figura 3).

Desta forma, com o MDT, pretende-se dar um passo em frente no sentido do cumprimento dos deveres de monitorização e avaliação inscritos no SGTP, sem que, contudo, isso requeira, do ponto de vista técnico e institucional, alguma sobrecarga burocrática, investimento tecnológico ou financeiro adicional, o que, de certa forma, poderia condicionar a aplicação do método proposto e pôr em causa a sua disseminação extensiva pelos municípios portugueses, uma das ambições desta investigação.

São objetivos específicos desta investigação:

1 – Analisar o panorama internacional e nacional da Monitorização e Avaliação em OT, com o objetivo de construir um estado da arte sobre o tema, designadamente no que respeita às suas origens e evolução, paradigmas e teorias, bem como diferentes metodologias de avaliação, suas etapas, técnicas e objetivos.

2 – Realizar um ponto de situação ao nível das experiências de monitorização e avaliação no contexto do SGTP, focando em particular o âmbito local e as experiências aí realizadas, designadamente associadas à produção de Relatórios de Estado do Ordenamento do Território (REOT) Locais.

3 – Estruturar uma abordagem metodológica para a construção de um sistema de indicadores e método de monitorização das dinâmicas do território, tendo em conta a definição de um conjunto de princípios, fases e procedimentos que devem alicerçar a construção de qualquer método de avaliação de PPBT.

4- Definir um conjunto estruturado de indicadores para monitorização das dinâmicas territoriais de âmbito local, tendo em vista a obtenção de leituras territoriais multi-escalares e tendo em conta no quadro legal e regulamentar de OT em vigor.

5 – Aplicar a metodologia e sistema de indicadores proposto a um caso de estudo em concreto, com o intuito de testar a sua aplicação e potencial implementação a nível municipal, retirando aprendizagens associadas a possíveis limitações, melhorias ou recomendações.

6 – Sistematizar um conjunto de fatores críticos e também de recomendações para a melhoria das condições de monitorização e avaliação em OT.

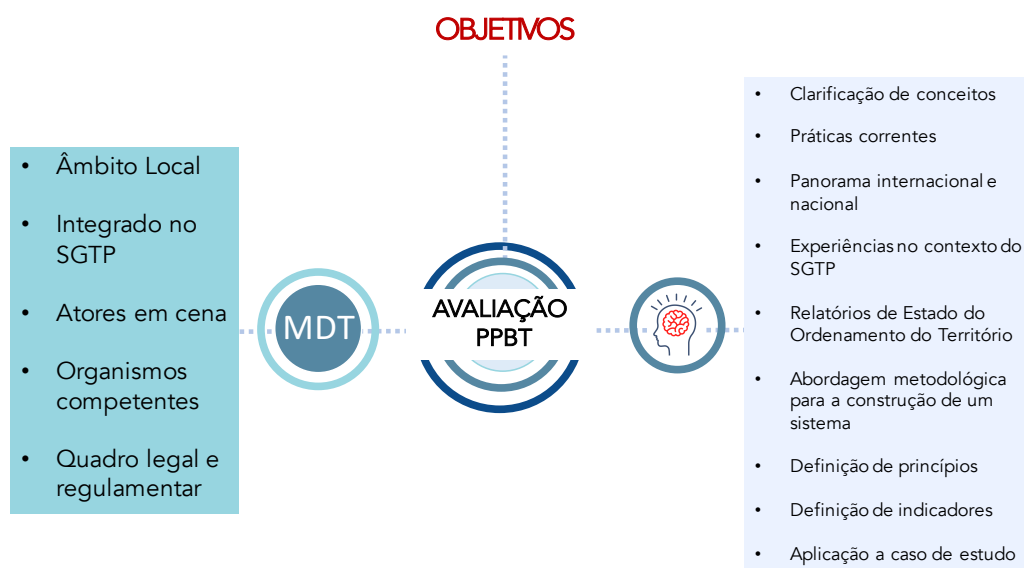


Figura 3: Objetivos da Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

A metodologia adotada assenta num desenho de investigação teórico-empírico que equaciona métodos, ferramentas e indicadores, apresentando-se como uma metodologia mista, não intervencionista e intervencionista, de base qualitativa e quantitativa, organizada segundo duas componentes estruturadas em 5 fases.

Estas fases não ocorrem de forma sequencial, resultando a investigação de um processo iterativo e de diálogo entre as várias fases.

A Fase I é integrada na componente Teórico-Especulativa do desenho de investigação (suporte teórico) e as Fases II, III, IV e V na componente Empírica (desenvolvimento de conhecimento) (ver figura 4 e 9).

FASE I – Estabilização de uma base teórica.

Na Fase I, é realizada uma análise do panorama internacional e nacional ao nível da monitorização e avaliação em OT, estruturada em três etapas. A primeira etapa referente ao panorama internacional, a segunda etapa referente ao caso Português e a terceira etapa dedicada à identificação de boas práticas no contexto nacional.

Na primeira etapa, são analisados campos de investigação em torno da monitorização e avaliação em OT, procedendo-se a uma revisão da literatura que se debruça sobre os paradigmas, teorias, metodologias e processos, constituindo um enquadramento internacional à avaliação em OT.

Na segunda etapa, é executado um enfoque no contexto Português, realizando-se uma análise do panorama nacional em termos de monitorização e avaliação em OT e procedendo à identificação de boas práticas ao nível da monitorização e avaliação em OT. A segunda etapa beneficiou de um conjunto de entrevistas, presenciais e não presenciais (vídeo chamada), a um conjunto de 36 especialistas nas matérias de monitorização e avaliação em OT, ou em matérias envolvidas na atividade do OT e consideradas importantes para a investigação, incluindo deste modo investigadores, técnicos e decisores político, tendo em vista a identificação das boas práticas ¹. Na terceira etapa, é

¹ Dr. Adolfo Mesquita Nunes (ex-CML; ex-MAOT); Eng.º Carlos Fernando de Sousa Gaivoto (CARRIS); Dr. Carlos Pina (CCDR-LVT); Dra. Cristina Neves (INE); Dra. Cristina Paula de Jesus Garret (DGT); Professor David Vale (FAUL); Dra. Deolinda Costa (CM Amadora); Professor Eduardo José Rocha Medeiros (FCT - CEG - IGTP); Doutora Evelina Brigitte Moura (FCT); Professor Filipe Duarte Santos (FCUL); Professor Francisco Anacleto Louçã (ISEG); Dr. Francisco Vala (INE); Professor Fernando Nunes da Silva (IST); Professor João Cabral (FAUL); Professor João Carlos Antunes (CM Amadora); Professor João Ferrão (ICS-UL); Professor João Morais Mourato (ICS-UL); Professor Jorge Batista e Silva (IST); Professor José Álvaro Pereira Antunes Ferreira (IST); Linda Pereira (CCDR-LVT); Professor Luís Carvalho (FAUL); Professor Luís Capucha (ISCTE); Professor Manuel Duarte Pinheiro (IST); Professora Margarida Pereira (FSCH); Eng.ª Margarida Castelo Branco (DGT); Professora Maria Beatriz Condessa (IST); Professora Maria do Rosário Partidário (IST); Dra. Marta Alvarenga (CCDR-LVT); Professor

realizado um ponto de situação ao nível das experiências de monitorização e avaliação no SGTP, focando a produção do REOT Local e a identificação dos indicadores de base territorial transversais aos vários municípios. A sintetização de indicadores e procedimentos comuns ao nível da produção do REOT local é uma matéria que até ao momento não encontrou espaço na academia e na *empíria*, uma vez que estes relatórios são por norma produzidos e considerados isoladamente e nunca numa perspetiva de conjunto.

Esta Fase I construiu um suporte teórico sob a forma de um Estado da Arte (Parte I: Estado da Arte, Cap. I e Cap. II) e permitiu sustentar o desenvolvimento das restantes Fases que integram a componente Empírica (desenvolvimento de conhecimento).

FASE II – Definição de uma metodologia para a construção de um método de avaliação.

Na Fase II, são discutidos os princípios e procedimentos que devem orientar a construção de um método ou sistema de avaliação e definida a abordagem metodológica a adotar na conceção de um método de avaliação (MM) (ver Parte II: Contributos Metodológicos para Monitorização e Avaliação em Ordenamento do Território, Cap. III – 8 e 9).

FASE III – construção do método de Monitorização das Dinâmicas Territoriais (MDT).

Na Fase III é aplicada a metodologia MM (desenvolvida na Fase II) na construção do método para a monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais (MDT) e respetivo sistema de indicadores, viável no quadro Português e em sintonia com os instrumentos e mecanismos de avaliação já previstos no SGTP (ver Parte II: Contributos Metodológicos para Monitorização e Avaliação em Ordenamento do Território, Cap. III – 10).

Nesta fase, a investigação apresenta um conjunto de reflexões em torno do modelo e suporte teórico da MDT e da sua operacionalização no SGTP, nomeadamente em termos de articulação com o SGTP, modelo de recolha e tratamento da informação, fatores críticos (FC) e modelo de utilização dos resultados na governança territorial (GT) e coordenação Intersectorial.

Miguel Amado (IST); Eng.º Paulo Cambra (IST); Professor Pedro Conceição Silva George (FAUL); Eng.ª Rita Nicolau (DGT); Eng.ª Rosa Maria Pires Branco (FSCH/CML); Dr. Valdir Roque Dallabrida (UnC-SC); Professor Vítor Manuel Araújo de Oliveira (FEUP); Arq. Vítor Silva (vereador – Executivo CM Amadora);

FASE IV – Aplicação e Discussão

Na Fase IV, a investigação realiza a aplicação do MDT ao caso de estudo Amadora e discute os resultados dessa aplicação, identificando nomeadamente os pontos críticos da aplicação.

Após aplicação foram realizados os ajustes necessários à MDT de acordo com os resultados e comentários obtidos e repetidos os ensaios. A fase de aplicação e discussão beneficiou da realização de entrevistas a um elemento do corpo executivo e dois elementos da equipa técnica da Câmara Municipal da Amadora².

A aplicação ao caso de estudo apresenta um conjunto de limitações da MDT, sendo estas limitações discutidas em dois temas: Limitações operativas da aplicação do MDT e as Limitações da MDT-Amadora 2019.

FASE V – conclusões e recomendações.

No final, a investigação produz um conjunto de conclusões e recomendações para investigações futuras ao nível da monitorização e avaliação em OT, com enfoque na Monitorização das dinâmicas territoriais de âmbito local e na avaliação das políticas públicas de base territorial em Portugal.

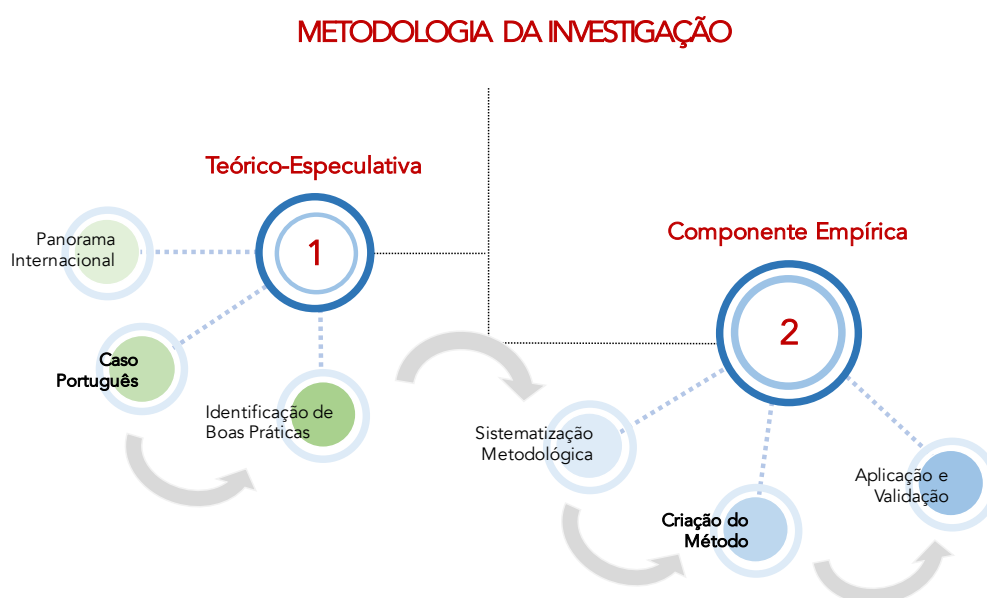


Figura 4: Metodologia da Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

² Arq. Vítor Silva (executivo), Arq. João Carlos Antunes (corpo técnico); Dra. Deolinda Costa (corpo técnico);

ESTRUTURA DO DOCUMENTO

O documento estrutura-se em duas partes que organizam quatro capítulos.

Parte I - ESTADO DA ARTE

A Parte I é fulcral para a estabilização de uma base teórica de suporte a todo o desenvolvimento apresentado na Parte II. A primeira parte do documento é constituída pelos capítulos I e II e corresponde à elaboração do Estado da Arte referente à temática da investigação (ver figura 5).

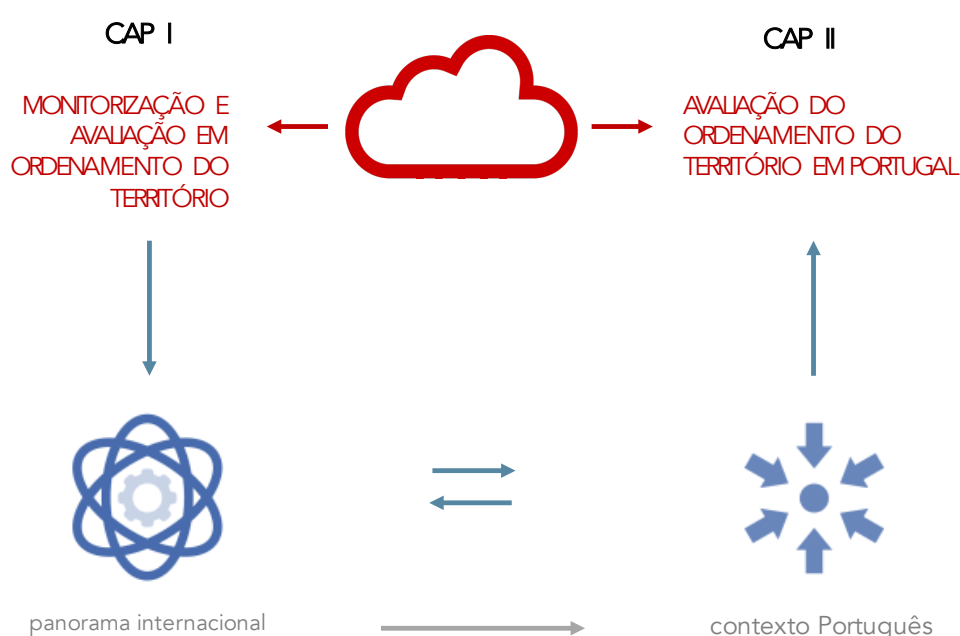


Figura 5: Estrutura do Estado da Arte. Fonte: Elaboração do autor.

O capítulo I apresenta-se como um capítulo de reflexão teórica e conceptual em torno da monitorização e avaliação em OT, exibindo um carater contextual do panorama internacional (ver figura 6). Neste capítulo o OT é apresentado como PP e a avaliação como parte do seu ciclo de vida, sendo analisada a sua evolução através dos paradigmas e teorias de avaliação. Aqui, face ao enfoque internacional do capítulo, é discutido o papel que as Organizações Internacionais têm vindo a desempenhar na evolução das práticas da avaliação e na reconfiguração da política de OT.

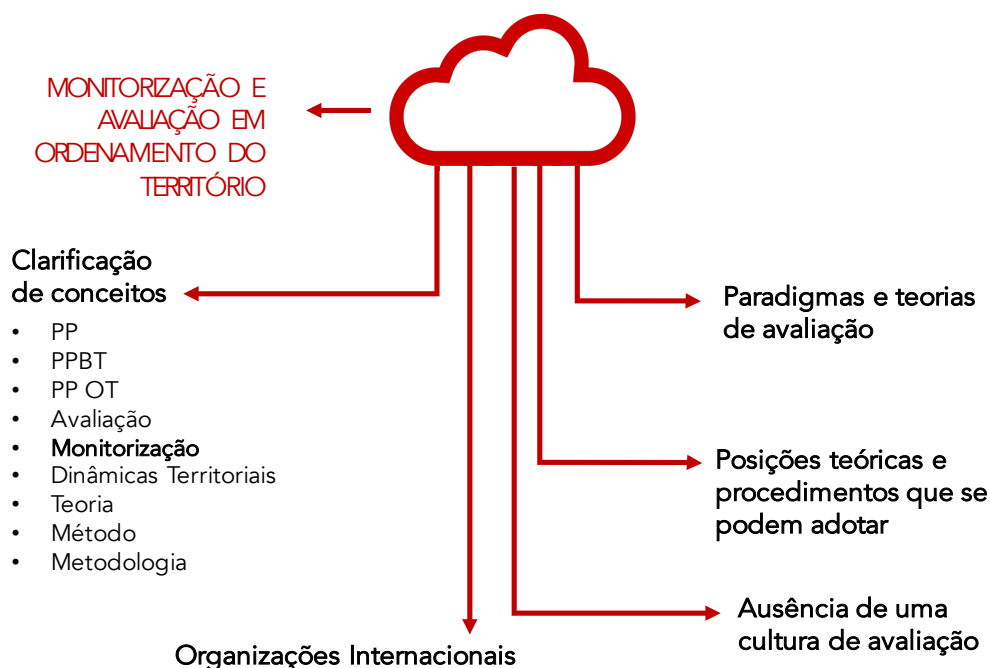


Figura 6: Temáticas Cap. I. Fonte: Elaboração do autor.

O capítulo II apresenta-se como um capítulo de enquadramento contextual, de diagnóstico e de investigação empírica (ver figura 7).

Este capítulo enquadra a avaliação no contexto Português e no âmbito local do SGTP, discutindo os deveres de avaliação inscritos no SGTP e o reforço que tem vindo a ser atribuído às práticas de monitorização e avaliação na reforma do quadro legal e regulamentar.

O capítulo apresenta também uma vertente de diagnóstico da situação atual ao nível das práticas de avaliação no SGTP. Nesta vertente, é discutido o papel do REOT e ausência de uma base metodológica para a sua produção, que tem inviabilizado a sua produção e comprometido a perspetiva de criação de um sistema de monitorização harmonizado a nível nacional.

A componente de investigação empírica no capítulo é referente à análise e sistematização das experiências de monitorização e avaliação no SGTP, onde é identificado um conjunto de elementos comuns aos vários relatórios de avaliação analisados.

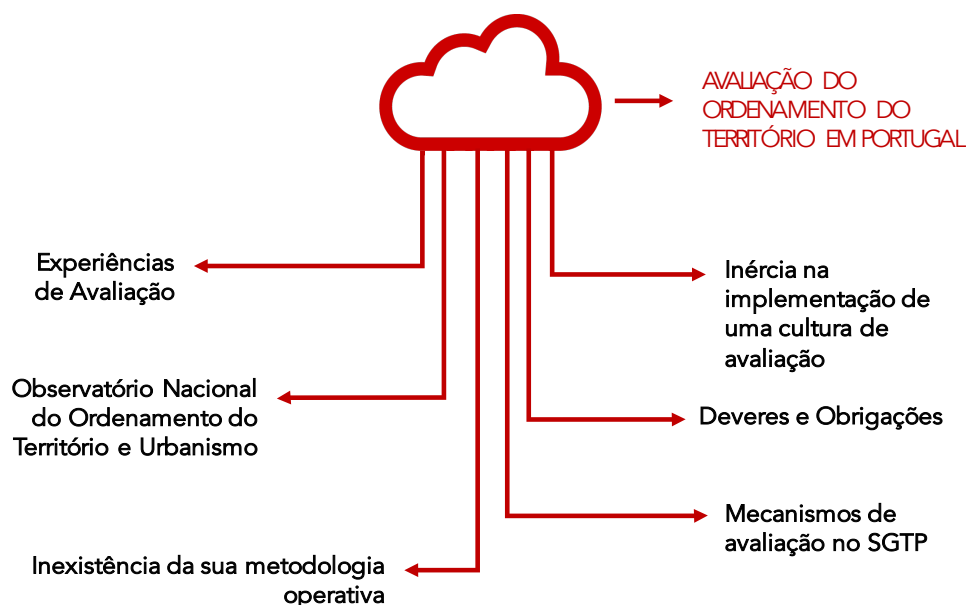


Figura 7: Temáticas Cap. II. Fonte: Elaboração do autor.

Parte II - CONTRIBUTOS METODOLÓGICOS PARA MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A Parte II prossegue a natureza empírica iniciada no capítulo II e procede à construção do método de Monitorização das Dinâmicas Territoriais (MDT) e respetivo ensaio ao caso de estudo Amadora (ver figura 8).

Deste modo, a segunda parte do documento apresenta-se totalmente integrada na componente Empírica da investigação e é constituída pelos capítulos III e IV (ver figura 9).

O capítulo III tem como objetivo principal a apresentação do MDT, sendo que é antecedido pela apresentação do seu processo de construção, esclarecendo-se os princípios que sustentaram a sua construção e a metodologia (MM) definida para a sua conceção.

No capítulo IV, é aplicado o MDT à Amadora (MDT-Amadora 2019), interpretados os resultados e discutida a aplicação identificando os seus sucessos e insucessos. Na discussão da aplicação são identificados também discutidos os pontos críticos da aplicação e um conjunto de limitações da MDT, discutidas em dois temas: Limitações operativas da aplicação do MDT e as Limitações da MDT-Amadora 2019.

No final do documento, é produzido um conjunto de considerações finais, que sintetizam o trabalho desenvolvido e que correspondem às conclusões e recomendações da investigação tendo em vista investigações futuras.

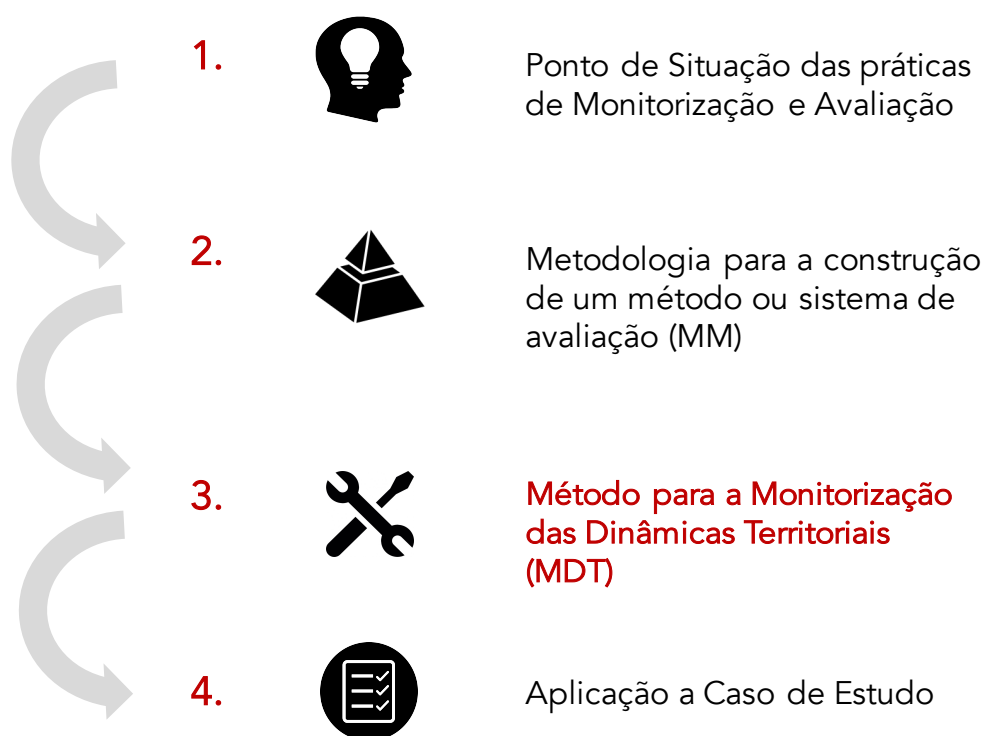


Figura 8: Temáticas Parte II - Contributos Metodológicos para Monitorização e Avaliação em Ordenamento do Território Fonte: Elaboração do autor.

OPORTUNIDADE E CONTRIBUTO DA INVESTIGAÇÃO

A investigação pretende contribuir para a redução do desfasamento verificado entre o quadro legal e regulamentar e as práticas de avaliação correntes no SGTP, disponibilizando um contributo metodológico para a avaliação das PPBT em Portugal.

Face à abrangência do tema, os contributos da investigação são vários e são apresentados ao longo de todo o documento, destacando-se para além de toda a sistematização teórica formulada:

- i. A disponibilização de um ponto de situação da monitorização e avaliação de PPBT em Portugal, que se apresenta imprescindível como

ponto de partida para a sedimentação de uma cultura de avaliação em OT;

- ii. A disponibilização de um diagnóstico das práticas de monitorização e avaliação no SGTP, que ilustra a necessidade premente de promover e incentivar a produção de análises e relatórios de avaliação no âmbito do OT;
- iii. A disponibilização um diagnóstico das práticas correntes de avaliação na escala local do SGTP, centrando-se na produção do REOT local e identificando as melhorias processuais que podem ser introduzidas;
- iv. A disponibilização de uma matriz analítica do REOT local, onde são identificadas as Informações produzidas de forma transversal pelos vários municípios e que permite a identificação dos dados, informações e indicadores comuns às várias experiências de REOT local. Esta sistematização que ainda não tinha sido efetuada é crucial para a integração de práticas de avaliação articuladas e suportadas em conjuntos de indicadores harmonizados;
- v. A disponibilização de um método de avaliação capaz de orientar no quadro atual o cumprimento dos deveres de monitorização e avaliação inscritos no SGTP, sem esforços acrescidos e pelos atores em cena;

Deste modo, a investigação concorre de forma operativa para a consolidação de uma cultura de avaliação em OT, ambicionando contribuir para a resolução da falta de informação de base territorial e para a superação da inconsistência que os mecanismos de avaliação regular e sistemática de PPBT apresentam em Portugal.

Neste sentido, a investigação apresenta um conjunto de oportunidades que se refletem ao longo de todo o documento, destacando-se:

- i. A oportunidade de contribuir para a criação de um sistema de monitorização harmonizado a nível nacional, reforçando a territorialização das PP ao encontro das orientações Europeias e internacionais.
- ii. A oportunidade de contribuir para a promoção de práticas de avaliação assentes em princípios de harmonização e articulação, contrastando com as avaliações correntes que se apresentam casuísticas e não têm como preocupação permitir a comparabilidades dos dados e o cruzamento de leituras e análises.

- iii. A oportunidade de contribuir para a definição das bases para a observação das dinâmicas territoriais a nível local e a criação de plataformas para a gestão territorial local - Observatório Local do Ordenamento do Território.
- iv. A oportunidade de contribuir para a implementação de um Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo, alimentado hierarquicamente com informação produzida pelo âmbito local;
- v. Oportunidade de contribuir para a melhoria das práticas de avaliação regulares e sistemáticas e para a consolidação de uma cultura de avaliação das políticas públicas de base territorial em Portugal;

ESQUEMA DO DESENHO DE INVESTIGAÇÃO

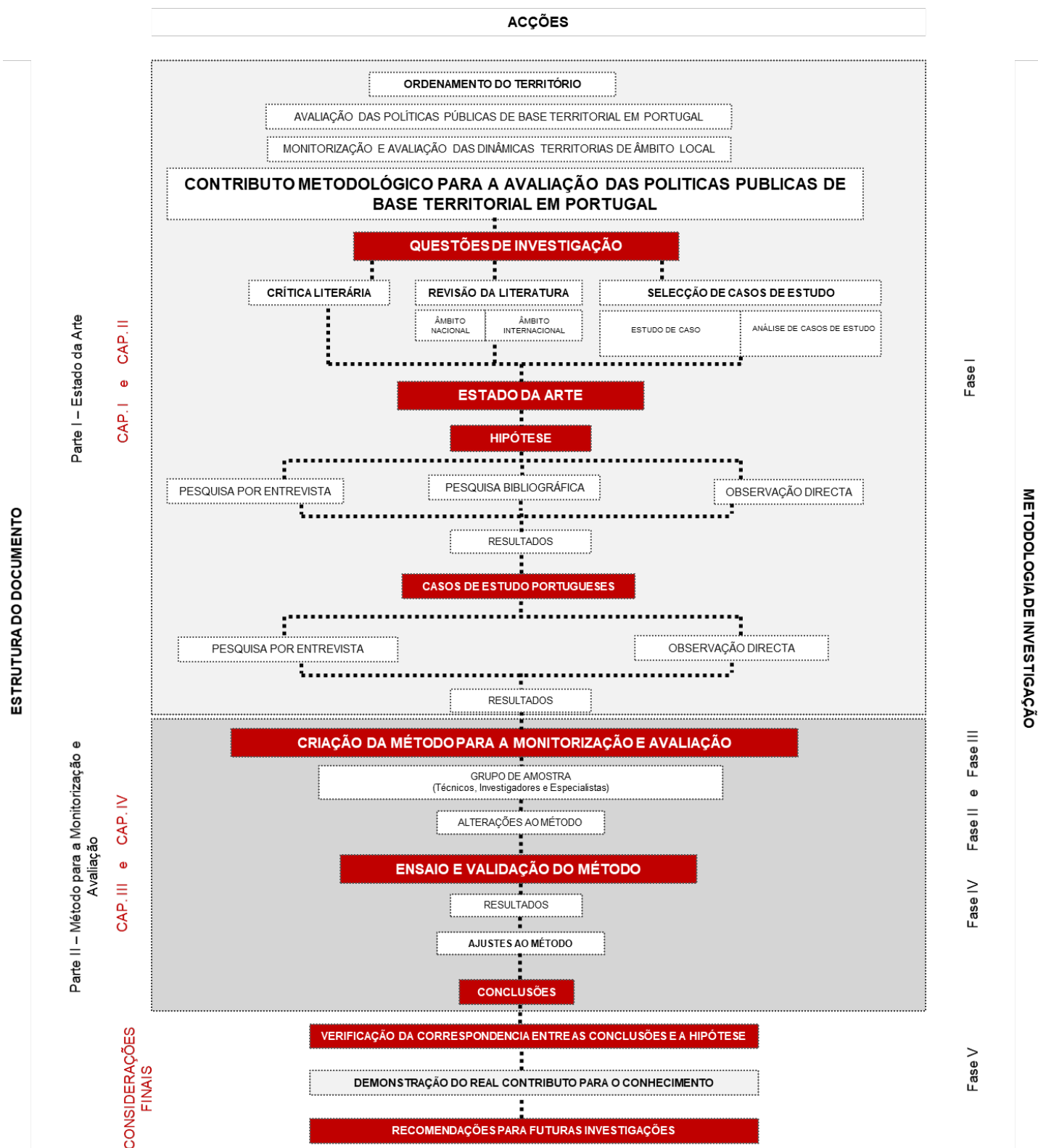


Figura 9: Desenho de Investigação. Fonte: Elaboração do Autor.

Parte I: ESTADO DA ARTE

CAPÍTULO I: MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

NOTA INTRODUTÓRIA AO CAP. I

O capítulo I realiza uma reflexão teórica e conceptual em torno da monitorização e avaliação em Ordenamento do Território, contextualizando a temática do ponto de vista do panorama internacional.

Inicia-se com a apresentação do Ordenamento do Território como Política Pública e da avaliação como parte fundamental do seu ciclo de vida, sendo analisada a evolução da avaliação em Ordenamento do Território através dos vários paradigmas e teorias de avaliação.

Face ao enfoque internacional do capítulo, é discutido o papel que as Organizações Internacionais têm vindo a desempenhar na evolução das práticas de monitorização e avaliação e na reconfiguração da política de Ordenamento do Território.

O capítulo I organiza-se em quatro temas: (1) Avaliação de Políticas Públicas; (2) Ordenamento do Território e políticas públicas de base territorial; (3) Metodologias de avaliação em Ordenamento do Território; e (4) Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais.

Ideias-chave:

- A avaliação faz parte integrante do ciclo de vida da Política Pública. Neste sentido, a definição de qualquer Política Pública não pode ser dissociada do seu acompanhamento e avaliação;

- A avaliação não é um fim em si própria, mas sim uma etapa, e excluir a avaliação do ciclo de vida das Políticas Públicas é condená-las ao insucesso e à extinção;
- O primeiro obstáculo que qualquer processo de avaliação de uma Política Pública enfrenta, está fortemente relacionado com a própria terminologia - “Avaliação”.
Para ultrapassar o atual estigma em relação à avaliação, esta necessita de estar devidamente institucionalizada e vertida nos quadros legais e regulamentares que regulam o universo das Políticas Públicas, na sua definição e operacionalização;
- A avaliação de Políticas Públicas tem sido alvo de diversos paradigmas e teorias de avaliação que refletem, por um lado a complexidade que lhes está inerente por via do seu campo de atuação, e por outro a diversidade de posições teóricas e procedimentos que se podem adotar.
Definir o que se entende por avaliação de Políticas Públicas de Ordenamento do Território e balizar o seu campo de atuação é uma tarefa difícil e complexa. No entanto, é consensual entre a comunidade académica e a administração pública, que a monitorização e avaliação em Ordenamento do Território deve procurar conhecer a resposta territorial à implementação das Políticas Públicas, nomeadamente através da monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais.
- No panorama internacional, as experiências de avaliação são, por norma, desenvolvidas de forma isolada, sem perspetiva de articulação de procedimentos ou partilha de informação. Por este motivo, têm vindo a ser desenvolvidos esforços por parte das Organizações Internacionais no incentivo à realização de práticas de avaliação articuladas e coordenadas, promovendo a implementação de uma cultura de avaliação harmonizada.
- As Políticas Públicas de Ordenamento do Território são definidas para um determinado contexto social, político, cultural, económico e territorial, e estabelecem metas e objetivos próprios que se operacionalizam segundo um conjunto de regras, intervenções e estímulos, que inevitavelmente estão relacionados com o território.
Neste sentido, para que qualquer Política Pública de Ordenamento do Território evolua é necessário conhecer os seus efeitos e impactos no contexto social, político, cultural, económico e territorial em que é implementada.
- Monitorizar é diferente de avaliar, porém é corrente a utilização destes dois termos como sinónimos, mesmo na definição de métodos de avaliação por parte de especialistas e entidades reconhecidas. A monitorização surge como suporte da avaliação e está relacionada com o acompanhamento contínuo do processo de evolução dos fenómenos de transformação territoriais, conhecidos como dinâmicas territoriais;

- As dinâmicas territoriais exprimem as alterações verificáveis no território e as suas causas, num intervalo temporal delimitado, contribuindo para o entendimento.
As dinâmicas territoriais associam-se à monitorização e também à avaliação, uma vez que não refletem uma informação estática, relativa a uma instância ou momento, mas sim um conjunto de informações respetivas a um intervalo de tempo e que num determinado momento necessitam de ser avaliadas.
- O sucesso da evolução das Políticas Públicas de Ordenamento do Território depende das suas ações de monitorização e avaliação.
Isto porque sem monitorização não se produz informação e sem informação não se realiza a avaliação.
Na ausência de ações de avaliação, não é possível a aprendizagem progressiva com as experiências anteriores, nem o conhecimento aprofundado da sua operacionalização em termos de impactos e dinâmicas territoriais geradas, uma vez que o processo de intervenção no território requer uma precedência clara em termos de perceção e conhecimento do funcionamento e comportamento da realidade em questão.

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Avaliação como parte do ciclo de vida da Política Pública

As políticas públicas (PP) correspondem ao conjunto das iniciativas e decisões definidas pelo Estado (Fadigas, 2015, p. 9) a serem adotadas como guias de ação na coordenação do alcance de um objetivo coletivo considerado relevante para a sociedade (Ferrão, 2011). Neste sentido, materializam decisões que se tomam no espaço da disputa política (Fernandes, 2018, p. 49), e conferem ao Estado o papel de entidade tutelar e de representação dos interesses sociais e das vontades coletivas (Fadigas, 2015; Rocha, 2010). As PP regem-se pelas várias funções públicas, consoante a sua natureza, e afirmam-se nos regimes democráticos como “ (...) *um contrato social livremente assumido, condição de equilíbrio e de coesão social estruturante da vida em sociedade*” (Fadigas, 2015, p. 9). Esta condição torna premente a sua reflexão crítica (Alves, 2001, 2007), visto que se traduzem em ações estatais com o desígnio de dar resposta a um determinado conjunto de pretensões expressas pelos cidadãos, agrupados ou não, que têm influência na organização e funcionamento da sociedade.

O termo política é utilizado em português para referenciar dois conceitos diferentes e que noutras línguas surgem com terminologias diferentes, e.g., *politics* e *policy* (Fernandes, 2018; Rua, 2012): *Politics* no que se refere aos procedimentos formais e informais de política (Rua, 2012), muito associados à disputa política de índole partidária (Fernandes, 2018); e *policy* no que se refere à definição de PP enquanto conjunto de iniciativas e ações a adotar (Fernandes, 2018). Ainda que ambos os conceitos se encontrem intimamente relacionados, e coabitem no seio da sociedade política, a investigação centra-se na PP (*policy*), referente à materialização de intenções políticas através da definição de PP por parte do Estado.

As PP são definidas com base nas pretensões expressas pelos cidadãos e devem, por esse motivo, ter capacidade de ajuste a eventuais alterações de contexto. A sua definição é realizada num momento específico e alicerçada num panorama marcado por um determinado contexto (político, social, económico, territorial, tecnológico, científico, entre outros) (Paixão and Ferrão, 2018) que será tendencialmente transformado ou alterado durante a sua complexa e difícil implementação (Bruton et al., 2013). Por exemplo, analisando o caso português, as PP desenvolvidas fundamentam-se na Constituição da República Portuguesa aprovada a 2 de Abril de 1976 e nas suas sucessivas revisões (Rodrigues and Silva, 2016). No entanto, tanto a Constituição que as fundamenta, tal como as próprias PP, não acompanham o ritmo acelerado de

transformação do Estado Social, do seu contexto e da evolução dos seus paradigmas societais (Amado, 2018a).

As PP confrontam-se com ciclos de mudanças profundas e de turbulência, provocadas pelas dinâmicas transacionais da globalização, aumentando de forma significativa o clima de risco e incerteza crescentes (Mateus Jerónimo, 2018, p. 29), e reforçando a necessidade em que estas sejam avaliadas enquanto políticas (Ferrão and Mourato, 2010), em simultâneo, vejam analisados os seus efeitos e resultados (Alexander and Faludi, 1989, p. 1). Tendo em conta que o campo de atuação das PP e o seu próprio processo de definição correspondem a um procedimento cíclico que tem a incerteza como condição (Mateus Jerónimo, 2018, p. 31), estas devem considerar na sua definição mecanismos de flexibilidade para enfrentar esta incerteza (Alexander and Faludi, 1989, p. 1; Barata, 1986).

A definição de PP não pode ser dissociada do seu acompanhamento e avaliação (Amado and Cavaco, 2017). A lógica inerente a qualquer PP é que esta assuma uma tendência evolutiva aos mais variados níveis e tal só é possível através da avaliação e do entendimento dos seus resultados, condição que afirma a avaliação como um momento incontornável do ciclo de vida das PP.

O ciclo de vida das PP é composto por várias etapas ((a) identificação da questão; (b) formulação da agenda; (c) formulação e legitimação da política; (d) implementação e monitorização da política; e (5) avaliação da política) (Balla et al., 2015; Dye, 2016; Hill, 2014, 2009; Howlett et al., 2009; Monteiro and Moreira, 2018, p. 72), sendo a avaliação considerada como a etapa responsável pela transição entre ciclos. Isto é, a avaliação representa o culminar do ciclo de definição e implementação da PP e, em simultâneo, sustenta o início da sua manutenção, adaptação ou reformulação (EC, 2003).

A avaliação é a etapa responsável por analisar a política e a sua implementação, nomeadamente ao nível da concretização de resultados, informando a tomada de decisão relativamente à necessidade de manutenção, adaptação (alteração ou aprofundamento) ou reformulação (extinção) (Monteiro and Moreira, 2018). Sem avaliação, não é possível entender se ou como as PP atingiram ou estão a atingir os seus objetivos (Amado and Cavaco, 2015), o que impossibilita a construção de um histórico que se assume imprescindível, numa perspetiva de aprendizagem com os resultados das experiências passadas que melhoram as práticas de futuro (Laurian et al., 2010, p. 740; Nutley et al., 2003; Sanderson, 2009).

A avaliação não é um fim em si própria (EC, 2013, p. 7), mas sim uma etapa, e excluir a avaliação do ciclo de vida das PP é condená-las ao insucesso e à extinção (Amado, 2018a). A razão para a realização da avaliação das PP, não tem verificado um percurso sólido ao longo do tempo (Mourato, 2017), entre países e domínios de intervenção, e não são consensuais os fatores de natureza política, societal, económica, institucional e cultural com que se sustentam a integração destas práticas enquanto parte fundamental do ciclo de vida das PP (Ferrão, 2018, p. 8). No entanto, os contributos e benefícios da integração da avaliação no seio das PP podem ser considerados consensuais e relativamente estabilizados (Oliveira, 2011), independentemente da postura ou posição que se adote relativa à avaliação das PP - A avaliação é imprescindível à definição, reformulação e manutenção das PP (Paixão and Ferrão, 2018). Sobretudo porque excluindo as práticas de avaliação extingue-se a recolha de informação e a produção de evidências relativas à política e à sua implementação (Nutley et al., 2003), inviabilizando à partida a sua adaptação a eventuais alterações de contexto (Cabral, 2017) e comprometendo a definição de futuras PP (George, 2017a), em prejuízo da eficiência e eficácia do serviço prestado pelo Estado enquanto entidade tutelar e de representação dos interesses sociais e das vontades coletivas (Fadigas, 2015).

Neste sentido, a avaliação desempenha um propósito específico no ciclo de vida das PP, e é peça fundamental para melhorar a sua qualidade (Mourato and Vale, 2018) e por consequência a qualidade das ações subsequentes à PP (Faludi and Altes, 1997). O propósito da avaliação no ciclo de vida das PP prende-se, em primeiro lugar, com a garantia da sua utilidade e qualidade enquanto política. No entanto, o propósito da avaliação estende-se à atualidade e adequabilidade da PP, sendo compromisso político do Estado prevenir e corrigir os erros cometidos no universo das PP e que potenciam situações de desequilíbrio e instabilidade aos vários níveis. Sem avaliação não é possível construir uma base de informação atual, organizada e capaz de identificar as situações de desequilíbrio e instabilidade (Mourato, 2017) e, em paralelo, inviabiliza o suporte à realização de adaptações à PP face a eventuais alterações de contexto ou oportunidades que possam surgir (Linderberg and Dubois, 2014).

O conceito de avaliação em PP, em termos latos, compreende o resultado de um processo cognitivo, instrumental e axiológico de determinação do valor (seja ele de que natureza for), de uma determinada política, elemento, momento ou procedimento a fim de o compreender melhor, podendo esta avaliação ser realizada antes (*ex-ante*), durante (*on-going / in continuum*) ou após (*ex-post*) a implementação da PP, e segundo teorias e métodos de avaliação distintos (Amado and Cavaco, 2015).

O termo avaliação é frequentemente utilizado para referir dois conceitos de avaliação diferentes e que noutras línguas surgem com terminologias diferentes – *evaluation* e *assessment* (Amado and Cavaco, 2015). Na língua portuguesa não existem duas palavras diferentes para diferenciar estes procedimentos, recorrendo-se ao término *avaliação* para ambos os casos. Em termos gerais, é possível distinguir os dois conceitos consoante o seu foco de atuação, sendo a *evaluation* focada nos resultados (eficácia¹) e o *assessment* focado no processo (eficiência²) (Amado and Cavaco, 2015; Baehr, 2014).

A *evaluation* mede aspetos específicos e formais da PP com o propósito de determinar o seu valor. É o processo utilizado para medir a eficiência da PP em atingir os seus objetivos, e permitir aos agentes decisores uma tomada de decisão suportada no nível de qualidade demonstrado. A *evaluation* embora focada nos resultados não é um procedimento exclusivo de uma fase de avaliação *ex-post*, podendo assumir um carácter preventivo e de decisão sobre a viabilidade de execução aquando realizado numa fase *ex-ante* ou *on-going*. Por exemplo, no caso da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), a *evaluation* tem como principal missão a identificação dos efeitos ambientais decorrentes da implementação de determinados projetos, mas também se dedica à previsão destes efeitos num momento *ex-ante*, onde propõe medidas de mitigação ou compensação desses efeitos. A *evaluation* é assim uma prática orientada para alimentar o processo de decisão com informação relativa aos possíveis impactos, diretos e/ou indiretos, decorrentes da implementação da PP e das alternativas apresentadas, tendo em vista suportar a decisão sobre a exequibilidade e viabilidade da mesma.

Por outro lado, o *assessment* foca o entendimento e compreensão do estado e condição da política e do processo de alcance dos seus resultados. O *assessment* disponibiliza informação útil para melhorar os processos de definição e implementação da PP, e habitualmente não recorre a categorizações ou escalas de valor. É um conceito muito associado a uma lógica de aprendizagem progressiva e utilização das experiências passadas para a realização de melhorias e na otimização das experiências futuras. O *assessment* é maioritariamente utilizado nos momentos *on-going* e *ex-post*, e.g., para recolher feedback relativamente à implementação da política, o que permite elevar o grau de qualidade em futuras performances com suporte no

¹ Capacidade de cumprir os objetivos pretendidos. Eficácia in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. [consult. 2019-01-10 11:50:28]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/eficacia>

² Poder de realizar algo convenientemente, despendendo de um mínimo de esforço, tempo e outros recursos. Eficiência in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. [consult. 2019-01-10 11:48:32]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/eficiencia>

conhecimento adquirido e nos resultados e efeitos de experiências passadas. O *assessment* não é exclusivo dos momentos *on-going* e *ex-post*, podendo ser utilizado no momento *ex-ante*, por forma a apoiar a tomada de decisão e suportar as fases seguintes da definição ou implementação da PP como, e.g., no caso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) (Arts et al., 2001).

Evaluation e o *assessment*, embora significativamente distintos, são conceitos muito próximos e que se podem complementar, sendo vantajoso para as PP que estes coabitem no seio do seu processo de definição e implementação. São ambos procedimentos dinâmicos e que contribuem para o alcance de melhores PP, mais eficientes e eficazes. Porém no atual panorama de transição para a formulação de PP mais flexíveis e capazes de se adaptar à volatilidade imposta pela incerteza (Mateus Jerónimo, 2018), o *assessment* destaca-se por promover mais-valias preciosas no processo de definição de PP. No entanto, das experiências ao nível da aplicação prática destes dois processos, é possível constatar que *evaluation* e *assessment*, quando articulados, se complementam e permitem construir um conhecimento mais sólido e completo do objeto em avaliação (Amado and Cavaco, 2015). Por um lado, *assessment* colmata o vazio relativo ao processo de definição e implementação da PP inerente a *evaluation*. Por outro lado, a *evaluation* induz um reforço ao nível do foco em aspetos de concretização e realização de objetivos, introduzindo mais-valias relativas à análise da dimensão dos resultados no *assessment*.

Em termos operacionais, na realização de ações de avaliação, *assessment* está conectado com a monitorização e *evaluation* com a avaliação (Amado and Cavaco, 2015). O conceito de monitorização surge com enfoque na componente do processo e corresponde ao acompanhamento regular da implementação da PP (Amado and Cavaco, 2017; Batista e Silva, 2018; Marques da Costa, 2018; OECD, 2002; Pereira, 2017). A monitorização eleva o papel da avaliação das PP além de uma etapa importante do seu ciclo de vida, reconhecendo-a como mecanismo e instrumento imprescindível nas fases de definição e implementação (Batista e Silva, 2018; Mourato, 2017). A monitorização pode incidir sobre três vertentes: (i) o panorama instrumental (planos, programas ou políticas) (Oliveira, 2011; Prada, 2008); (ii) a realidade territorial (Batista e Silva, 2002); e sobre a (iii) dinâmica territorial (considerando as transformações geradas no território tendo em conta os efeitos de planos, programas e políticas, espelhando a aderência do plano ao sistema-real) (Amado and Cavaco, 2017; Ferrão and Mourato, 2010; Prada, 2008).

Neste panorama, a avaliação em PP é mais do que uma etapa crucial do seu ciclo de vida. Reconhece-se à avaliação qualidades enquanto mecanismo – porque resulta do desenho e aplicação de um procedimento metodológico de avaliação – e enquanto instrumento de compreensão e aprendizagem – porque constrói conhecimento em relação ao que está a ser alvo de avaliação (ver figura 10 e anexo 1) (Amado and Cavaco, 2017, 2015; Ayob and Morell, 2016; Kalliola, 2014; Sanderson, 2009; Trochim and Donnelly, 2006).

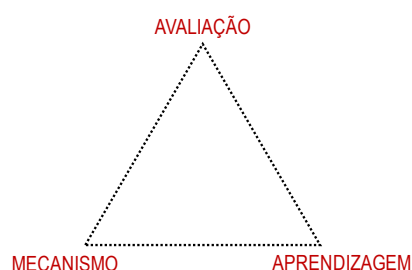


Figura 10: Avaliação como Mecanismo de Aprendizagem. Fonte: Elaboração do autor.

É na sua vertente de construção de conhecimento que a avaliação se encontra diretamente relacionada com a monitorização, processo ao qual recorre para recolher informação efetiva das dinâmicas verificadas (Marques da Costa, 2018, p. 93). Esta atividade de monitorização, representa a prática de acompanhamento regular da implementação da PP, onde se pressupõe a recolha de informação capaz de caracterizar a resposta do universo de aplicação à sua implementação (Amado and Cavaco, 2017). Esta informação depois de recolhida, é tratada e selecionada, sendo os dados relevantes utilizados para alimentar o momento de avaliação da PP (Antunes and Costa, 2017; Moura, 2017).

A informação recolhida nas ações de monitorização e o conhecimento alcançado nos momentos de avaliação são indispensáveis em matérias de reorientação de estratégias e atividades de futuro (Oliveira, 2013; UNDP, 2009), em especial por permitirem evitar a repetição de erros cometidos no passado (Cabral, 2017) e, em simultâneo, otimizar a definição de futuras PP na seleção de medidas interventivas com suporte nos resultados de experiências anteriores (Amado et al., 2018). Neste sentido, representa para os vários agentes envolvidos a oportunidade para desenvolver e melhorar as bases de aprendizagem e conhecimento em relação às PP, nomeadamente nos seus processos de definição e implementação (Kalliola, 2014).

A avaliação dos processos de definição e implementação de PP é útil ao presente e decisiva para a delinear o futuro (Baer, 1997). Tendo em conta a compreensão e conhecimento aprofundados que a avaliação permite, é possível afirmar que esta é o ponto de partida para a sua atualização, uma vez que é dela que se retiram os ensinamentos para aperfeiçoar a PP (Ferrão, 2017; Mourato, 2017).

Neste sentido, uma vez que as PP não apresentam resultados imediatos e infalíveis, compreendendo medidas interventivas que podem demorar uma ou mais décadas concretizar-se, a avaliação apresenta-se também ela como uma ferramenta de atualização da própria PP (Batista e Silva et al., 2009, p. 159).

Independentemente da natureza e intensão da avaliação, uma avaliação suportada por um processo de monitorização regular, representa sempre uma avaliação mais rica e vantajosa. Como referido, o papel da avaliação não se esgota no momento em que esta é realizada, mas considera todo o registo da evolução do objeto em avaliação que a monitorização disponibiliza, útil após a ação de avaliação levada a cabo no presente, devendo ser toda a informação preservada para avaliações futuras (Amado and Cavaco, 2017).

Isto porque a avaliação é mais eficiente quando executada de forma regular, enquanto processo contínuo de acompanhamento (Taylor et al., 2005), que vai produzindo um repositório de informação cronologicamente organizado de onde se recorre para a realização da avaliação nos momentos-chave (Amado, 2018; Amado and Cavaco, 2017, 2015). É o caso da avaliação das PP, cuja informação necessária para realizar a sua avaliação permite, ao fim de um período de acompanhamento onde se efetua uma recolha regular de dados organizados de forma cronológica (Batista e Silva, 2002; Paixão and Ferrão, 2018; Prada, 2008, p. 61), entender o seu percurso evolutivo e daí incutir melhorias no processo (Amado and Cavaco, 2017; Snyder and Catanese, 1984). Neste panorama, é importante que a avaliação de PP se realize acompanhada por uma monitorização regular da sua implementação, uma vez que é ao longo da fase de implementação que são produzidas realizações e verificáveis os resultados diretos e concretos da operacionalização da PP (Monteiro and Moreira, 2018, p. 76).

Neste sentido, a avaliação de PP é entendida como o processo que garante a sua adequabilidade aos objetivos visados, a sua eficácia, eficiência, conformidade e legitimidade (Ferrão and Paixão, 2018). A sua utilidade é clara no ciclo de vida da PP ao introduzir contributos pertinentes no apoio a uma tomada de decisão informada (Linderberg and Dubois, 2014) e em tempo oportuno, garantindo a sua adequabilidade aos objetivos e ao contexto. Em simultâneo, permite um entendimento da operacionalização da PP que, quando transparente e devidamente divulgado, permite legitimar e auxiliar na prestação

de contas sobre os resultados alcançados (Alexander, 2001; Amado and Cavaco, 2017, 2015; Monteiro and Moreira, 2018, p. 77; UNEG, 2016).

A avaliação de PP hoje, Século XXI, não é entendida como era passado, muito menos entendida como será no futuro (Guba and Lincoln, 1989). A avaliação de PP é uma atividade em constante atualização e tem que ser entendida como suportada num processo em constante aperfeiçoamento (Mesquita Nunes, 2018), não se resumindo apenas a um momento ou uma tarefa (Oliveira, 2011), indo além da definição de indicadores e objetivos para definir o sucesso da PP (Monteiro and Moreira, 2018, p. 83) e atualizando-se ela própria à evolução do contexto (Louçã, 2018).

Neste sentido, avaliar a PP é atualizar a PP e o seu processo de definição. A integração da avaliação no universo das PP de OT é um sinal de inovação (Ferrão and Mourato, 2010), e o OT necessita dessa avaliação para garantir a atualização constante do vasto conhecimento legislativo, regulamentar, processual, de execução, operacionalização, tal como do objeto alvo dessas políticas (Healey, 1992, 2009a; Paixão and Ferrão, 2018; Rydin, 2007; Tennøy et al., 2016; Vigar et al., 2005). É um conhecimento imprescindível ao processo e atualização das PP e que apenas é possível com a realização da avaliação (Bovens et al., 2008).

A definição de PP tem como suporte o contexto em que é desenvolvida e no qual será operacionalizada, sendo por isso uma construção resultante da resposta a um determinado contexto. Deste modo, torna-se lógico que qualquer alteração ao contexto em termos de suporte físico, de recursos ou técnico (a nível territorial, cultural, ambiental, socioeconómico, tecnológico ou regulamentar) deve repercutir-se na PP e no seu processo de definição (Amado et al., 2018; Rodrigues, 2010, p. 33). É o caso da inovação informática que revolucionou a formulação de PP de OT com a introdução dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG), alterando procedimentos e facilitando a manipulação de informação, ou por outro lado a afirmação da consciência ambiental que revolucionou a definição de PP com a introdução de fatores de sustentabilidade e preservação de recursos (Amado, 2005; Milner-Gulland and Akçakaya, 2001).

Por outro lado, à medida que o processo de definição de PP se atualiza, através das ações de avaliação, também o próprio processo de avaliação é atualizado. Tal como se pressupõe que qualquer PP evolua e se atualize, também o processo de avaliação de PP requer ser alvo de evolução e atualização.

Atualmente as PP pretendem-se mais flexíveis à heterogeneidade e especificidades dos contextos em que são aplicadas e adaptáveis à volatilidade

das conjunturas sociais, económicas e territoriais em que se operacionalizam (DGT, 2014; Figueiredo, 2010; Romão Ventura, 2015) (ver Cap. I - 2.3). Neste sentido, exige-se à avaliação a disponibilização de um conhecimento abrangente e atualizado que apenas é possível com suporte numa equipa técnica plural e multifacetada (Tennøy et al., 2016), capaz de alimentar um conjunto de atores idealizados para que se apresentem cada vez capacitados para processar conhecimento intersectorial, interdisciplinar (Batista e Silva, 1998) e multi-escala, no sentido de o considerar, interpretar, ponderar no seio da tomada de decisão (Forester, 1988).

PP mais flexíveis e inteligentes exigem processos de avaliação também eles mais flexíveis e inteligentes, devendo ambos os processos ser alvo de atualização regular. Ou seja, a atualização do processo de definição de PP deve andar a par da atualização do processo de avaliação de PP, visto que a ocorrência de alterações ao contexto que suporta a definição da PP, fruto do decorrer da sua implementação ou da interferência de fatores externos (Oliveira and Breda Vasquez, 2010), também se repercutem nos paradigmas e teorias de avaliação (ver Cap. I – 1.2).

No entanto, avaliações flexíveis exigem uma monitorização atenta e com resposta rápida e oportuna por parte da implementação. Quanto maior flexibilidade for introduzida na avaliação, maior é a sua capacidade de adaptação e maior é a necessidade e frequência do acompanhamento da sua execução. Não só pelas questões associadas à adaptabilidade, mas também pelo incremento em termos de oportunidade para ocorrência de manipulação.

A avaliação de PP, enquanto técnica complexa que envolve e depende de um vasto número de atores e parâmetros, disponibiliza sempre a oportunidade para ocorrência de interferências, internas ou externas, que a condicionam ou manipulam (Flyvbjerg, 1998; Sager, 2001). A avaliação de PP deseja-se conduzida e direcionada, e não condicionada e manipulada. No entanto, em certos casos os parâmetros que conduzem a avaliação não são fornecidos de forma exógena e aumentam a possibilidade e o espectro de manipulação (Self, 1970), sendo o seu potencial de ocorrência bastante reduzido se estes parâmetros fossem obtidos de forma isenta e fora do processo de avaliação, ou seja facultados por uma entidade externa à equipa e imparcial ao processo de avaliação (Sager, 2003).

A avaliação pode assumir três posições (interna, externa ou mista) (Batista e Silva, 2006a; Prada, 2008), sendo que independentemente da posição que assume, existe sempre risco de interferência e manipulação, assente na possibilidade de certos grupos da sociedade poderem ter interesse em suprimir ou camuflar alguma da informação (Amado and Cavaco, 2015; Flyvbjerg, 1998; Lichfield, 1956; Self, 1970; Sager, 2003, 2001). A avaliação *“(...) pode diferenciar-se em avaliação externa, realizada por equipas exteriores ao processo, avaliação mista, através de equipas internas com reforço com especialistas externos, e avaliação interna, feita pela equipa que tem sobre a sua chancela a formulação dos planos”* (CMO, 2012a, p. 15), não estando definida pela comunidade científica qual posição ideal para a realização da avaliação (Batista e Silva, 2006b; Ferrão and Mourato, 2011, 2010; Oliveira, 2011; Paixão and Ferrão, 2018).

A avaliação externa verifica-se extremamente eficaz no que diz respeito ao garantir o distanciamento necessário ao processo de definição e implementação da PP, porém carece do conhecimento detalhado e da familiarização com o território e com o processo que a avaliação Interna oferece.

Por outro lado, nas avaliações internas existe grande probabilidade da equipa responsável pela definição e implementação da PP acumular as funções de monitorização e avaliação dessas mesmas PP. Neste sentido, as avaliações internas tendem a ser conduzidas numa subsecção da equipa, a funcionar de forma autónoma (Batista e Silva, 2006b), aproveitando as vantagens ao nível do conhecimento do território e das especificidades da PP, devendo contudo assegurar um certo distanciamento entre a monitorização e a elaboração da PP a fim de garantir isenção (Flyvbjerg, 1998; Sager, 2003, 2001, 1999).

A avaliação mista, surge como uma solução que procura aproveitar as vantagens das avaliações internas e externas e, simultaneamente, ultrapassar os riscos ou fragilidades que lhes estão inerentes. Na avaliação mista subentende-se a participação de uma equipa externa enquanto elemento independente e distanciado, coordenado com uma equipa interna que domina detalhadamente o contexto tanto a nível processual como político e territorial.

Independentemente da posição que se assuma face à avaliação, a avaliação é crucial no ciclo de vida das PP (Paixão and Ferrão, 2018) ainda que a sua realização possa não ser desejável, ou no mínimo cativante, na perspetiva de alguns dos atores intervenientes no processo (Capucha, 2017; Mourato, 2017). No entanto, a avaliação é sempre uma tarefa pertinente no seio das PP e a falta de entusiasmo, que reside no receio do que a avaliação

possa acarretar ou identificar, é superada pelas valências da avaliação enquanto processo de compreensão e aprendizagem.

Neste sentido, a avaliação necessita de estar integrada no seio das PP e devidamente institucionalizada e regulamentada, a fim de assegurar a sua presença de forma continua no ciclo de vida da PP. Isto porque, estar presente não significa avaliar permanentemente. A avaliação não se deve apresentar como uma etapa do ciclo de vida da PP, mas sim como uma componente, ou seja, deve caminhar a par da PP e interagir em todos os estados do seu processo (definição, implementação, alteração ou reformulação) com diferentes funções e com níveis distintos de atuação e interação.

A institucionalização da avaliação no ciclo de vida da PP é um sinal de inovação e atualização (Ferrão and Mourato, 2010b). Para tal, a avaliação necessita de estar devidamente institucionalizada e vertida nos quadros legais e regulamentares que regulam o universo das PP, na sua definição e operacionalização (Dallabrida, 2015; Fadigas, 2015; Rhodes, 1996; Stoker, 1998). A integração da avaliação não tem que ser executada por imposição regulamentar, existindo a via da promoção e consciencialização como opções a adotar num cenário de integração. Porém, a via regulamentar tem vindo a contribuir para o aumento do número de experiências. No entanto, a regulação da avaliação, e a respetiva integração nos sistemas de gestão e nos diplomas legais e regulamentares que regulam as PP não se pode reger apenas pela obrigação de realização enquanto dever, necessitando de um suporte metodológico à sua operacionalização sob risco de não se efetivar. Um exemplo disso é o Sistema de Gestão Territorial Português (SGTP) onde, não obstante a avaliação estar inscrita como um dever há mais de duas décadas, não dispõe ainda de uma cultura de avaliação consolidada.

1.2. Paradigmas e teorias de avaliação

A avaliação de PP tem sido alvo de diversos paradigmas e teorias de avaliação que refletem, por um lado a complexidade que lhes está inerente por via do seu campo de atuação, e por outro a diversidade de posições teóricas e procedimentos que se podem adotar.

As teorias de avaliação formulam um quadro teórico que se enquadra num determinado contexto que define o paradigma de avaliação. Deste modo, os paradigmas de avaliação são compostos por teorias que partilham de certos aspetos do seu quadro teórico.

Existe uma grande diversidade de teorias de avaliação desenvolvidas no âmbito do OT e que diferem entre si ao nível das suas características fundamentais e dos métodos criados para a sua execução (ver anexo 3 e 4). O extenso leque de teorias e métodos, e a sua apresentação usualmente apelidada de teorias e metodologias de avaliação, leva á necessidade de distinção entre estes três conceitos.

Entende-se por (1) teoria de avaliação o conjunto de fundamentos teóricos que sustentam o desenvolvimento de um método de avaliação. Os (2) métodos de avaliação, por sua vez, compreendem um conjunto de procedimentos a serem adotados na execução da avaliação. Por último, o (3) conceito de metodologia por definição é o estudo dos métodos, das suas características e prestação. No entanto, na bibliografia é corrente a referencia a métodos de avaliação utilizando o termo metodologia.

É possível caracterizar a teoria de avaliação, retratar o seu contexto e identificar o paradigma em que esta se insere através de cinco questões: (a) *porquê avaliar?* (b) *para quê avaliar?* (c) *quando avaliar?* (d) *avaliar como?* (e) *e quem avalia?*.

Neste sentido, os paradigmas de avaliação surgem de um conjunto de teorias que partilham de certas respostas a estas questões.

A questão (a) *porquê avaliar*, remete para a razão da avaliação que, por princípio, deveria corresponder à melhoria da PP e do seu processo de definição e implementação (Seasons, 2003), uma vez que a avaliação se justifica com a diferença que a sua realização incute relativamente ao sucesso da PP (EC, 2013).

O (b) *para quê avaliar*, expressa o objetivo da ação de avaliação. O objetivo da avaliação está diretamente relacionado com a razão da avaliação, sendo o objetivo da avaliação uma especificação da razão de realização da avaliação. As avaliações podem ter vários objetivos sendo que tradicionalmente as experiências convergem em aspetos como a conformidade, desempenho, eficiência e eficácia (Batista e Silva, 2006a).

A questão (c) *quando avaliar*, remete para o momento em que é realizada a avaliação (*ex-ante*, *on-going*, *ex-post*). O modo como essa avaliação é executada, é esclarecido com a questão (d) *avaliar como*, que se prende com

a clarificação das razões e das referências da mensuração (Prada, 2008, p. 57). Por último, (e) *quem avalia*, define quem conduz o processo de avaliação. É uma decisão chave que tem influência no nível da credibilidade e utilidade da avaliação. Isto porque quem realiza a avaliação é responsável pela qualidade e adequabilidade com que é realizada, sendo necessária total isenção e transparência para que não sejam levantadas questões relacionadas com eventuais manipulações ou distorções que possam comprometer os resultados (Flyvbjerg, 1998; Sager, 2003, 2001, 1999).

Definir o que se entende por avaliação de PP em OT e balizar o seu campo de atuação é uma tarefa difícil e complexa (Amado and Cavaco, 2015). O alcance de um consenso em termos do objeto alvo de avaliação em OT, do tipo de avaliação que deve ser realizada, tal como o modo como esta deve ser conduzida, é uma tarefa em constante atualização e que por isso de estabilização difícil.

As teorias e os paradigmas de avaliação condicionam e são condicionados pelo tipo de avaliação (âmbito, momento, objeto, objetivo, critérios, indicadores), pelos procedimentos adotados, e pelos contextos político, institucional e cultural em que estão a ser operacionalizadas (Paixão and Ferrão, 2018). Neste sentido, o que se entende por avaliação está condicionado pelo contexto em que se realiza a avaliação, e a avaliação realizada reflete o contexto em que esta é executada.

O que se entende por avaliação de PP atualmente é diferente do que se entendia por avaliação no passado, e seguramente diferente do que se entenderá por avaliação no futuro (Guba and Lincoln, 1989). Os fundamentos teóricos que suportam a avaliação, os seus contextos social, cultural, político, económico, institucional, e cultural, estão em constante evolução e adaptação, o que atribui uma natureza dinâmica de evolução nas teorias e procedimentos (Shaw et al., 2006), ou seja, tanto ao nível dos discursos como das práticas da avaliação (Ferrão, 2018, p. 13). Porém existe uma constante na avaliação em PP que lhe atribui uma certa estabilidade empírica, que na sua natureza política (Bovens et al., 2008; Louçã, 2018; Mesquita Nunes, 2018). Isto porque, ainda que as teorias e os paradigmas se alterem e atualizem, a avaliação de PP é sempre uma avaliação política (Louçã, 2018; Mesquita Nunes, 2018), que se enquadra num contexto político específico (Mourato, 2017) e reflete o papel do Estado, valores e ética, conhecimento científico, cidadania e envolvimento da população (Ferrão, 2018). Neste sentido, a evolução dos paradigmas e teorias de avaliação repercutem-se no modo como se processa a avaliação e refletem o desenvolvimento da sociedade (Amado, 2014a; Shaw et al., 2006), a modernização das estruturas governativas e dos sistemas político-

administrativos, e assumem-se como um sinal de inovação institucional (Ferrão and Mourato, 2010b).

A avaliação tem como suporte a convergência de múltiplos fatores, de natureza política, social, económica, institucional e cultural, que refletem e acompanham os paradigmas da avaliação, não existindo uma única história da avaliação, mas sim várias (Ferrão, 2018; Shaw et al., 2006). Esta situação é clara quando analisada a discussão entre a alteração de paradigma na avaliação, que em muitos casos embora utilizando técnicas de diagnóstico semelhantes acaba por ser referenciada e apelidada de formas diferentes.

João Ferrão (2018) faz referência a diferentes paradigmas de avaliação, e.g., Tradição racionalista e tradição argumentativa (Bovens et al., 2008); Visão técnico-racional e visão sistémica (Stern, 2006); Perspetiva moderna/naturalista e perspetiva humanista/hermenêutica (Kallemeyn et al., 2015); o Paradigma técnico-racionalista e o paradigma dialógico (Ferrão, 2018).

A análise e o confronto entre paradigmas reflete um debate mais amplo do que as questões específicas dos procedimentos de execução da avaliação, e que se traduzem no papel da avaliação e na relação entre a avaliação e o objeto avaliado.

A literatura destaca dois paradigmas de avaliação identificados por Ferrão (2018) como paradigma técnico-racionalista (PTR) (anos 50 e 60) e paradigma dialógico (PD) (anos 80 e 90) (Ferrão, 2018, p. 7), e que o investigador distingue pela forma como estes consideram normas, valores, interesses e relações de poder. A confrontação entre estes dois paradigmas (PTR e PD) pode ser realizada em função das suas características, da natureza das práticas de avaliação que os caracterizam, da sua incidência e dos métodos que suportaram (Ferrão, 2018).

O PTR surge associado à racionalidade técnico-científico, assente no positivismo de uma avaliação baseada no conhecimento neutro, possível obter através de uma objetividade analítica e imparcialidade do avaliador, num contexto onde prevalece a definição de novas PP e a avaliação se foca na dimensão da eficácia (Ferrão, 2018, pp. 8–9). Neste paradigma, a avaliação corresponde a uma etapa que antecede a definição da PP (avaliação *ex-ante*) ou sucede a implementação da PP (avaliação *ex-post*), e procura assegurar objetividade analítica na medição objetiva dos resultados. No PTR a avaliação é entendida como um procedimento técnico-científico, levado a cabo por especialistas e com base em critérios de racionalidade científica (Ferrão, 2018, p. 10).

Por outro lado, o PD surge assente no pós-positivismo, onde a avaliação se suporta no conhecimento construído segundo um processo de diálogo e de concertação de interesses entre os diferentes grupos da sociedade. O PD surge numa fase pós-expansionismo, com o incremento do interesse da população nas matérias das PP, e com os primeiros passos ao nível da abertura e transparência do processo de definição e implementação da PP, onde o escrutínio da PP nova (em definição) e existente surge com maior ênfase. No PD, a avaliação da PP é um caminho para a sua credibilização e para a garantia de que os interesses dos diferentes grupos da sociedade estão vertidos na PP.

O PTR decorre do PD e por isso convergem e divergem em vários aspetos. E.g. tanto o PTR como o PD consideram a avaliação como uma tarefa complexa que requer a existência de um corpo técnico especializado na sua realização. Porém, no PD a sua condição de abertura e transparência leva a uma avaliação efetuada por especialistas com o envolvimento dos restantes grupos da sociedade (e.g. cidadãos e *stakeholders*) (Ferrão, 2018, p. 11). O debate que decorreu entre estes dois paradigmas levou ao surgir de situações híbridas que resultam da evolução da PTR ou da PD, e.g. os paradigmas da avaliação realista e da análise reflexiva de políticas (Bovens et al., 2008; Ferrão, 2018; Kazi, 2003; Pawson and Tilley, 1997).

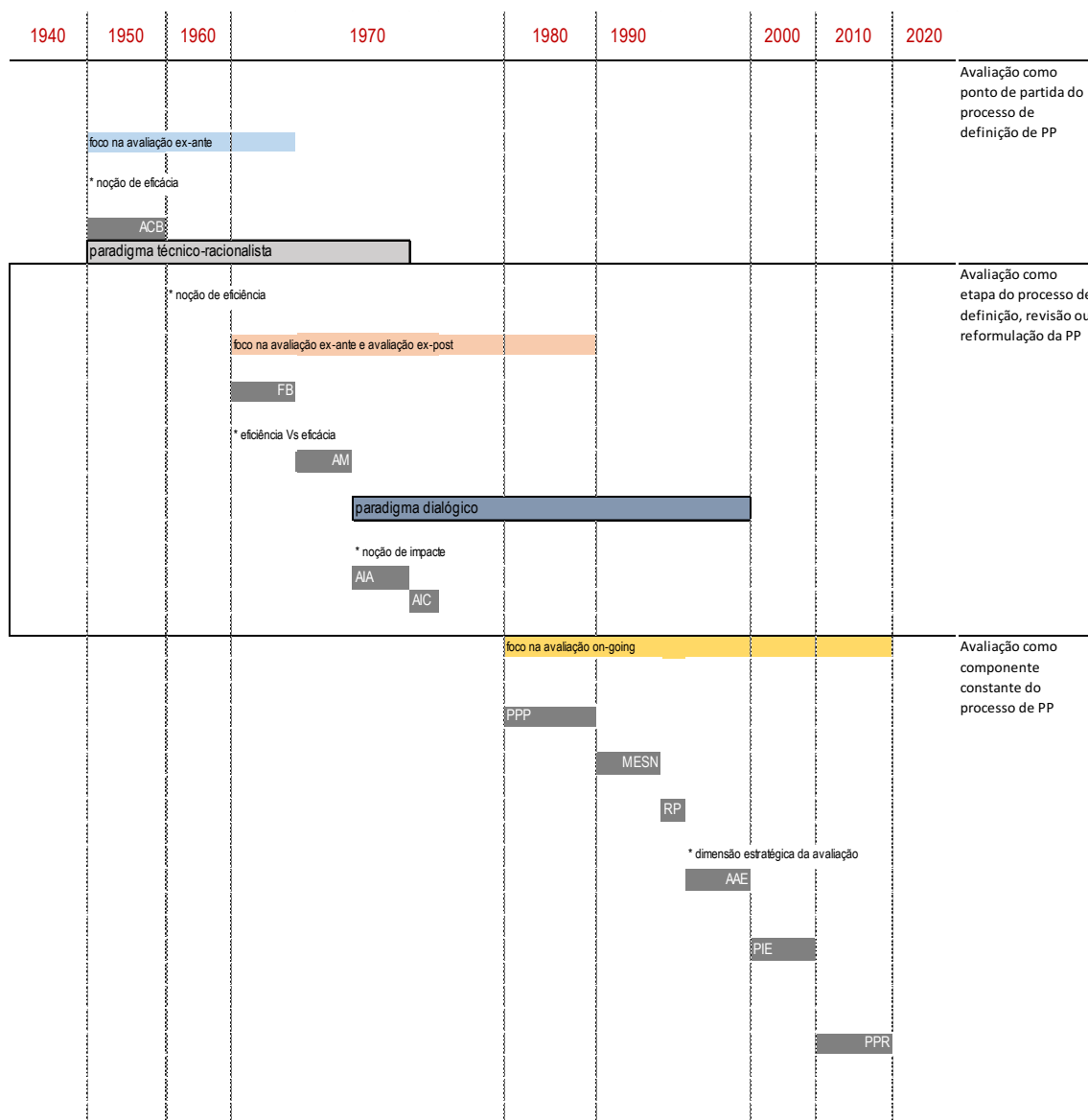
As divergências na PTR e no PD surgem aleadas sobretudo à visão e ao contexto de avaliação, nos seus princípios, pressupostos, finalidade e filosofia adjacente, e que condiciona e caracteriza a natureza e incidência das práticas de avaliação. De todos os fatores, o contexto é o facto que maior influência tem no processo de avaliação da PP e na caracterização do paradigma, sendo os restantes influenciados pelo contexto. Por exemplo, o contexto em que surgiu o PTR (anos 50) caracterizado por um período expansionista e de definição de novas PP remete a avaliação para um princípio de objetividade, focado na análise dos resultados das PP na sua definição e, por isso, muito próximo do conceito da eficácia. Por outro lado, o contexto associado ao PD (anos 80/90) assente numa maior abertura das PP aos grupos da sociedade, direciona a avaliação das PP tanto para o escrutínio das PP existentes, como das PP a definir, mais direcionada para o processo e associada às questões da implementação da PP e da sua eficiência.

Os métodos desenvolvidos refletem os paradigmas em que se inserem, as teorias que os suportam e práticas de avaliação adotadas, sendo esta associação pormenorizada em 3- *Metodologias de Avaliação em Ordenamento do Território* e apresentada no Anexo 2: *Evolução cronológica dos paradigmas da avaliação em PP de OT* (ver figura 11 e anexo 2).

Da análise executada, torna-se claro que o conceito de avaliação e todas as relações que lhe estão interligadas variam entre métodos, teorias e paradigmas, refletindo que a avaliação de PP varia consoante o contexto (ver anexo 4) (ver Cap. I – 3.1).

O conceito de avaliação e as variações ocorrem de acordo com múltiplos fatores, nomeadamente entre países e entre áreas de PP, que encontram resposta nas cinco questões apresentadas e que representam alterações ao contexto em que é executada a avaliação. Muitas das vezes, estas alterações em relação ao contexto são adequações, nomeadamente em termos do tipo de avaliação (âmbito, objeto, objetivo, critérios, indicadores), dos procedimentos, e em relação aos contextos político, institucional e cultural (Amado, 2018a). Ou seja, as variações não representam forçosamente alterações em termos dos fundamentos teóricos e metodológicos que suportam a realização da avaliação, ou o desenvolvimento do método de avaliação.

A avaliação evolui com a alteração dos contextos e a sua evolução traduz-se na mudança de paradigma (ver figura 11 e anexo 2). A avaliação surgiu nas PP associada a uma lógica racional focada na eficácia e nos resultados (anos 50), executada segundo métodos assentes na ideologia do procedimento técnico-científico, e.g. método da Análise Custo-Benefício (ACB) (*cost-benefit analysis*) (1958), e que se revelava com pouca abertura e transparência no que diz respeito ao processo de avaliação. Com a alteração do contexto (social, económico, institucional, cultural, tecnológico, entre outros) a avaliação de PP tornou-se lentamente num processo mais aberto e inclusivo (anos 80), focado na componente do processo e da implementação, e que não se guia apenas por critérios técnico-científicos, integrando critérios de procedimentos e normativos como, e.g., o método Processo, Plano, Resultados (PPR) (2011) (ver Cap. I – 3.2).



NOTA:

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica;
 ACB – Análise Custo-Benefício (*cost-benefit analysis*);
 AIA – Avaliação de Impacte Ambiental;
 AIC – Avaliação do Impacto na Comunidade (*community impact evaluation*);
 AM – Avaliação Multicritério;
 AP – After the plan;
 DPW – Does Planning Work;
 FB – Folha de Balanço (*Planning Balance Sheet Analysis*);
 GAM – Goals-Achievement Matrix;
 GPEC – General Plan Evaluation Criteria;
 MESN – Means for Evaluating Actions of a Structural Nature;
 MPM – Making Plans that Matter;
 MLBP – More and Better Local Planning;
 PIE – Plan Implementation Evaluation;
 PP – Políticas Públicas;
 PPP – Policy-Plan/Programme-implementation-Process;
 PPR – Plano, Processo, Resultados;
 PNP – Performance of National Policies;
 RP – Reading Plans;

Figura 11: Evolução cronológica dos paradigmas da avaliação em PP de OT. Fonte:
 Elaboração do Autor.

1.3.O papel das Organizações Internacionais na avaliação de Políticas Públicas

A cultura de avaliação associada ao âmbito do desempenho e escrutínio do exercício da PP tem vindo a ganhar revelo e a consolidar-se nas últimas décadas, fruto do papel ativo que as Organizações Internacionais, ou entidades multinacionais e supranacionais têm vindo a desempenhar nos processos de globalização.

O papel das Organizações Internacionais na avaliação de PP tem vindo a pautar-se pela promoção de uma cultura de avaliação integrada, executada com harmonização e articulação entre os exercícios de avaliação, e com a perspetiva de criação de uma base de conhecimento sólida constituída com as evidências e o conhecimento produzido nas várias experiências de avaliação (Medeiros, 2017).

No atual panorama de desenvolvimento, as organizações internacionais têm vindo a assumir-se entidades capazes de exercer um papel de articulação, em prol da compatibilização e harmonização na realização da avaliação de PP. O papel das Organizações Internacionais na avaliação de PP contribui para a consolidação de uma cultura de avaliação generalizada, abrangente e relativamente uniformizada. Relativamente uniformizada, porque a intervenção das entidades internacionais é feita no âmbito internacional como, e.g., no caso da Comissão Europeia (CE) ao nível da União Europeia (UE), e por isso, qualquer intervenção destas entidades tem que garantir a possibilidade de adaptação ao contexto político, social, institucional, económico, territorial, entre outros, dos Estados em questão.

Ainda assim, estas entidades atuam como fontes de pressão externa na sedimentação de uma cultura de avaliação, que se deseja estabilizada e compatível, ao nível dos vários Estados e respetivos sistemas políticos e de gestão. Esta compatibilização e estabilidade é essencial face ao panorama atual, no qual é cada vez mais necessário avaliar as PP de forma transversal, entendendo os seus efeitos e consequências num prisma holístico, que não se resume apenas aos limites jurídico-administrativos dos suportes territoriais de incidência da PP em questão (Amado and Cavaco, 2017). Isto porque, as PP atuam segundo um universo processual e de intervenção que exige uma noção de conjunto, onde é necessária a consideração não apenas a sua área de intervenção direta (efeitos diretos), mas também o seu envolvente uma vez que o impacto das suas medidas extravasa o limite da sua área de incidência física (efeitos indiretos) (White, 2010).

Um dos principais motivos pelos quais as entidades internacionais têm vindo a adotar uma posição mais ativa nas matérias do acompanhamento e

implementação de uma cultura de avaliação e partilha de evidências territoriais diz respeito à Governança Territorial (GT) (Dallabrida, 2015, 2011).

Uma GT desarticulada e sectorialmente descoordenada contribui para o agravamento das disparidades regionais e representa um obstáculo no caminho para o desenvolvimento equilibrado e sustentável (Amado, 2005). Este é o principal motivo pelo qual as entidades internacionais têm vindo a adotar uma posição ativa no fomento da avaliação como, e.g., o caso da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), e World Bank (WB). No entanto, a natureza política da avaliação das PP (Bovens et al., 2008; Louçã, 2018; Mesquita Nunes, 2018) leva a que o papel das organizações internacionais se regule por uma natureza orientadora, garantindo a liberdade política, institucional, técnica e administrativa das organizações públicas que conduzem a avaliação (Dallabrida, 2015; Ferrão, 2010; Paixão and Ferrão, 2018).

A avaliação de PP mantém uma relação próxima com a GT e a coordenação intersectorial e multi-escala. Enquanto atividade organizada, a definição de PP e a sua implementação têm adjacente uma natureza governativa que beneficia da melhor coordenação intersectorial (vertical e horizontal) possível obter, e.g. na articulação entre os vários sectores da sociedade (públicos e privados), entre escalas, atores e temáticas com que lida, e que se suporta cada vez mais numa ótica governativa assente na cooperação e coordenação intersectorial (Amado, 2018a; Blanco and Comà, 2003; ESPON, 2006; Feio, 2010; Feio and Chorincas, 2009; Ferrão and Mourato, 2010c; Graña, 2005; kazancigil, 2002; Rosenau and Czempiel, 1992; Weale, 2011)

No caso da UE, a avaliação não representa uma das suas competências diretas, estando cada estado-membro dotado da sua autonomia própria nas matérias da avaliação, com a sua perspetiva e forma de intervir reguladas pelos seus respetivos sistemas político-institucionais. No entanto, devido à sua pertinência, a avaliação tem vindo a ser foco de atenção a nível europeu, tendo vindo a ser produzidos diversos documentos estratégicos e orientadores, estabelecidos contactos e promovida a discussão sobre a temática (Medeiros, 2017).

O destaque atribuído à avaliação por parte da UE justifica-se com a promoção de PP mais harmonizadas e articuladas entre sectores e âmbitos, e com uma maior flexibilidade de adaptação a alterações nos contextos ou paradigmas de avaliação. No entanto, o foco da UE não se limita apenas à harmonização da PP, estendendo-se à necessidade de garantir o escrutínio dessas PP, sobretudo quando estão em causa a aplicação e distribuição de fundos europeus. Neste sentido, têm sido promovidos processos de avaliação mais eficientes e centrados nos resultados

efetivos da implementação da PP (*performance*), procurando compreender o ciclo completo da PP a fim de introduzir as adaptações e melhorias possíveis no processo (Medeiros, 2016).

A integração da avaliação no seio das PP dos Estados Membros tem verificado um processo lento e difícil (Pereira, 2017). A dedicação e destaque atribuído à avaliação por parte da UE traduz, mesmo que de forma involuntária, uma pressão externa que leva a que o exercício da avaliação ganhe destaque nos Estados Membros. No entanto, embora a avaliação represente um exercício tão complexo e difícil, quanto necessário (Oliveira, 2011), a sua integração efetiva enquanto prática corrente e cultura de avaliação ainda se encontra longe de se assumir assegurada e devidamente consolidada no seio dos vários sistemas governativos (Mourato, 2017).

A UE tem vindo a assumir uma posição orientadora, produzindo documentos de carácter orientador, na forma de guias, normas e *standards* a serem adotados na avaliação como, e.g., o guia *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development* (2003) (Medeiros, 2017). A CE disponibiliza, desde 1999, um conjunto de documentos contendo os *standards* a utilizar de forma generalizada nas matérias de avaliação no contexto europeu (EC, 2003). No entanto, estes documentos nunca encontraram o seu devido espaço nas administrações públicas dos vários Estados Membros, e por esse motivo nunca foram devidamente desenvolvidos e melhorados no sentido de os adequar ao seu contexto local.

Atualmente, estes documentos necessitam de ser atualizados ao contexto do momento. Atualizados em termos do contexto de aplicação, uma vez que o panorama das PP alterou significativamente e numa perspetiva de maior flexibilidade e capacidade de adaptação, exigindo uma resposta mais célere e abrangente por parte da avaliação. Ainda no âmbito do contexto de aplicação, alterações no contexto territorial, cultural e social também exigem novos desafios à avaliação, nomeadamente com o crescimento progressivo da UE, e.g., face ao contexto de 1999, onde a UE viu aumentados os seus Estados Membros em 2004 (Eslovénia, Eslováquia, República Checa, Chipre, Estónia, Letónia, Malta, Polónia, Lituânia e Hungria), 2007 (Bulgária e Roménia), 2013 (Croácia) e a perspetiva de diminuição em 2019 (Reino Unido) (ver figura 12).



Figura 12: Estados Membros da UE. Fonte: Elaboração do autor (imagem manipulada. imagem original: https://pt.wikipedia.org/wiki/União_Europeia#/media/Ficheiro:EU_on_a_globe.svg).

Em paralelo, atualizados em termos da prática da avaliação, acompanhando as alterações e inovações na teoria e prática da avaliação (novas ferramentas, métodos, enquadramentos institucionais, paradigmas e teorias) e aprendendo com as experiências levadas a cabo, e.g., a introdução das aprendizagens das experiências de avaliação dos fundos estruturais e de coesão que têm vindo a introduzir uma abordagem mais estratégica e flexível, que por sua vez exige maior ênfase nas questões específicas da avaliação numa ótica de foco nos resultados.

Além da questão da atualização da avaliação, em especial no que diz respeito ao paradigma e ao contexto, o papel das entidades internacionais é fulcral na harmonização dos procedimentos e dos conceitos (Medeiros, 2017). Não é benéfico para a avaliação que esta se realize apenas através de um método de avaliação exclusivo, uma vez que beneficia do pluralismo dos métodos e da diversidade dos sectores envolvidos. No entanto, a sua utilidade, atual e futura, depende de uma certa coerência e harmonização de conceitos (Amado and Cavaco, 2017). Isto porque, a perspetiva de desenvolvimento pretendida, cada vez mais assente na promoção de práticas mais colaborativas e na troca e partilha de informação, só é possível com uma avaliação articulada e coordenada do ponto de vista intersectorial (Dias, 2011).

Nesta ótica, têm vindo a ser desenvolvidos esforços por parte das entidades internacionais no incentivo à realização de práticas de avaliação articuladas e

coordenadas, promovendo a implementação de uma cultura de avaliação relativamente harmonizada.

Surtem assim estudos e sistemas de indicadores promovidos por entidades supranacionais como, e.g., pela ONU, UE e OCDE, no sentido de alcançar a articulação na avaliação. Os estudos da UE e da OCDE têm um papel muito importante em termos de consolidação de uma cultura de avaliação, sobretudo porque o fazem numa perspectiva de comparabilidade.

No caso da UE, o peso significativo que tem vindo a atribuir às questões da consolidação de uma cultura de avaliação, nomeadamente através de condicionamentos ao acesso a fundos na ausência de práticas de avaliação, tem vindo a traduzir-se num aumento significativo das práticas de avaliação, em especial no que diz respeito ao medir o desempenho da implementação das PP de forma harmonizada e coordenada a nível intersectorial.

A exigência de coordenação intersectorial na avaliação torna-se ainda mais premente com a aceleração da transformação da sociedade e dos territórios que vêm os seus efeitos cada vez mais repentinos e incertos (Antunes, 2017), tornando fundamental que as PP decorram assentes em práticas colaborativas (Graña, 2005) que beneficiam da cooperação e partilha de informação e conhecimentos no seio do processo de decisão estratégico, para que se possa garantir uma maior eficiência e eficácia ao nível da sua definição e implementação.

Segundo Feio e Chorincas (2009), a avaliação orientada e coordenada internacionalmente é cada vez mais necessária com o progressivo desenvolvimento de estratégias unificadas e unificadoras (Feio and Chorincas, 2009), assentes no estabelecimento de relações de cooperação e parceria (Ferrão, 2013) para a coesão e o desenvolvimento sustentável (Dallabrida, 2015; ESPON, 2006) onde as entidades internacionais desempenham um papel cada vez mais ativo.

Neste sentido, o papel destas entidades não se resume apenas à promoção da diminuição das desigualdades sociais segundo uma ótica de crescimento equilibrado e com vista a eliminação das disparidades existentes (Auclair, 1997; Hadder, 2000; UN, 2006), passando também pelo incentivo à análise contra factual na avaliação de impactos das PP e na institucionalização da sua avaliação (EC, 2003). Isto porque, as entidades internacionais, nomeadamente as agências internacionais como, e.g., a ONU, ao estabelecerem um conjunto de objetivos e metas estão a dar um passo no sentido da sua monitorização. Veja-se, e.g., a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), onde os Estados Membros são, numa base voluntária, instigados a monitorizar o seu desempenho e a forma como contribuem para o cumprimento das metas estabelecidas.

2. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE BASE TERRITORIAL

2.1. Ordenamento do Território como Política Pública

O OT é entendido como um exercício de poder público não delegável e que tem por objeto regular a organização espacial das atividades humanas e a utilização do território como bem coletivo (Campos, 2010a, 2010b; J. Gonçalves, 2011; Merlin and Choay, 2000), de modo a organizar, ordenar e planejar o desenvolvimento territorial segundo uma determinada ordem ou sequência (Catanese, 1988; Lopes, 1996; Merlin and Choay, 2000; Papudo, 2007; Partidário, 1999), podendo ser descrito como a organização espacial das sociedades humanas e das suas atividades (Mafra and Silva, 2004, p. 5).

A definição do conceito de OT não é consensual e totalmente estanque relativamente ao foco e objeto de análise e intervenção (Lopes, 2011a), existindo entre a comunidade técnica e científica uma dificuldade perceptível na questão de balizar o seu campo de ação, em especial no que diz respeito às matérias envolvidas e nas relações estabelecidas entre atores e diferentes formas de conhecimento utilizadas (Owens et al., 2006). O alcance de uma definição consensual entre uma comunidade de atores tão vasta como a que articula o OT (Lourenço, 1997a) é algo extremamente difícil e complexo (Partidário, 2017a). Aliada à dificuldade em encontrar consenso num conjunto vasto de atores e diverso de disciplinas (e.g., planeamento, economia, arquitetura, geografia, sociologia, administração, direito, engenharia, paisagismo, ambiente, entre outros), não se permitindo por isso estabelecer uma base teórica única, uniforme e consensual que possa determinar limites rigorosos de ações e responsabilidades (Moura, 2017), encontra-se o facto de o OT ser uma atividade em constante atualização (Rydin, 2007) e que procura integrar e acompanhar novos paradigmas de desenvolvimento e de inovação (Amado et al., 2018; Amado, 2014a, 2014b, 2012, 2013; Barata, 1986; Davidoff and Reiner, 1962; Ferreira, 2017; Friedmann, 1987; Hall and Tewdwr-Jones, 2010; Letras, 2008; Oliveira, 2011; Rittel and Webber, 1973; Stevenson and Lindberg, 2010).

Sendo uma atividade onde a diversidade de origens disciplinares associadas aos vários atores envolvidos no exercício do planeamento dá origem a conceitos muito diversificados e distintos entre si, o OT pode ser entendido como uma atividade com base na realidade e circunstâncias do momento, suportado em experiências passadas e que encara os cenários futuros de desenvolvimento com capacidade de adaptação (Amado, 2013; Barata, 1986; Davidoff and Reiner, 1962; Friedmann, 1987; Galloway and Mahayni, 1977; Hall and Tewdwr-Jones, 2010a; Oliveira, 2011, 2002; Partidário, 1999; Rittel and Webber, 1973; Stevenson and Lindberg, 2010).

Neste sentido, falar de OT é falar de PP, o que torna o OT uma PP (Ferrão, 2011). A Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT), aprovada em Conselho da Europa a 20 de Maio de 1983, estabelece o conceito de OT como “(...) *a tradução espacial das políticas económicas, social, cultural e ecológica da sociedade. É simultaneamente uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada, tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto*” (DGOTDU, 1998, p. 19). O OT é assim uma PP (Ferrão, 2011) que resulta da “ (...) *aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correta das atividades humanas*” (IGP, 2007), introduzindo por esta via, a integração da dimensão territorial e espacial na formulação e operacionalização das suas políticas, planos e programas.

Falar de PP de OT e falar de PPBT não é a mesma coisa. O OT é uma PP com incidência territorial, no entanto o OT não compreende todas as Políticas Públicas de Base Territorial (PPBT). O OT emergiu no seio das PP, assente no planeamento urbanístico, planeamento regional, e no planeamento biofísico, representando estes as “ (...) *três filiações, que antecedem o OT enquanto PP autónoma, mas que com ela coexistem ainda hoje com graus distintos de ambiguidade, sobreposição e tensão (...)*” (Ferrão and Mourato, 2010c, p. 12). Mais tarde, o OT sofreu um alargamento em termos de esfera de ação, de uma atividade focada essencialmente na regulação do uso do solo através da distribuição e zonamento das atividades e cargas de ocupação, que passou a focar-se em objetivos de desenvolvimento territorial, implicando a coordenação de um conjunto mais lato de políticas que tem impacto territorial surgindo então as PPBT. Por exemplo, no início do Séc. XIX, o OT estava muito suportado na sua componente da regulação do uso do solo que, no sentido de dar resposta ao *boom*³ da construção, o tornou numa atividade maioritariamente empírica e focada em disponibilizar uma resposta rápida e que era formulada sem o tempo desejável para o estudo e reflexão. Isto é, face à necessidade de resposta rápida não existia a possibilidade de alocar o tempo necessário ao estudo e avaliação das várias opções de desenvolvimento, dando-se primazia à urgência de regulação do uso do solo em detrimento da oportunidade de programação estratégica do uso do solo.

As PPBT operacionalizam-se sob a forma de projetos e programas com impacto territorial relevante e cujas prioridades de intervenção são formuladas em função das opções estratégicas definidas para o referido território (Fadigas, 2015). São portanto PP concebidas e implementadas a partir de uma dada base territorial, por norma associadas a um quadro estratégico prospetivo e desejavelmente de acordo com um

³ Crescimento repentino.

processo participado (Ferreira, 2017a), no qual as instituições e os atores identificados com o território em causa participam, de modo formal ou informal, ainda que de forma eventualmente desigual (Figueiredo, 2010a).

Ou seja, as PPBT correspondem ao leque de PP com incidência e impacto territorial e que se vêm espacializadas no território, não tendo forçosamente que corresponder a PP de OT. A título de exemplo, as PP de educação ou de inclusão social não são PP de OT, embora devam ser articuladas e consideradas na definição das PP de OT. Ou seja, as PPBT são políticas mais amplas que as PP de OT, uma vez que abrangem todo o conjunto de PP com incidência territorial ou de definição sobre um suporte territorial, nas quais se inserem as PP de OT enquanto parte desse conjunto.

Neste panorama, as PP de OT são as PPBT que resultam da progressiva consolidação do papel e ação do Estado em matérias específicas do OT (Fadigas, 2015) e que, nessa ótica, representam o papel assumido pelo Estado enquanto agente regulador de um desenvolvimento equilibrado do território (Rodrigues and Silva, 2016). Por exemplo, em Portugal a PP de OT foi formalizada com a inscrição do OT como função pública⁴ na Constituição da República Portuguesa (art.º 9, alínea e)) (1976), consagrando-o como tarefa fundamental do Estado⁵ (art.º 66, n.º 2, alínea b)) (Ferrão, 2011), em prol do alcance de uma coerência territorial. Tornou-se assim tarefa do Estado (1976) promover o desenvolvimento harmonioso do território, assegurando um correto OT e a adequada programação da intervenção territorial (Fadigas, 2015), tarefa esta que deve ser alvo de uma reflexão crítica (Ferrão and Mourato, 2010c) e assertiva numa perspetiva integrada e dinâmica (Alves, 2001). Neste sentido, o papel interventivo do Estado no OT passa também por analisar as atividades e PP que o operacionalizam (Ferrão and Mourato, 2010c), assim como regular as relações que desenvolve com as restantes políticas, mecanismos e sistemas, nomeadamente ao nível do modo como se integra, articula e interage com eles (Alves, 2007, p. 1).

O OT é portanto uma PP agregadora (Paixão and Ferrão, 2018) que, de forma articulada, espacializa no território e aplica ao solo as várias PP desenvolvidas sectorialmente, definindo a incidência da intervenção territorial e influenciando sobre a localização, organização e gestão das atividades humanas (Fadigas, 2015; Figueiredo, 2010a; IGP, 2007; Partidário, 1999, 2017).

⁴ “e) *Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território; (...)*” (Artigo 9.º - Tarefas Fundamentais do Estado, alínea e), *Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional [2005]*, 1976)

⁵ “b) *Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;*” (Artigo 66.º - Ambiente e qualidade de vida, alínea b), *Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional [2005]*, 1976)

O OT surgiu com a necessidade resolver eventuais desequilíbrios (Paiva, 1997a) na relação entre o homem, o espaço físico ou territorial (Baud et al., 1999, p. 262) e os recursos naturais (Frade, 1999), que possam surgir da intervenção antrópica (DGOTDU, 1988) ou da transformação natural (Partidário, 1999). O território é uma entidade global e de usufruto comunitário e que assume um carácter heterogéneo e com especificidades próprias (Batista e Silva et al., 2009), sendo necessário regular a sua intervenção (Encarnação, 2010), conhecer as alterações e mutações que sofre (Lichfield et al., 1975), bem como o acompanhar e avaliar regularmente o seu desenvolvimento e evolução (Batista e Silva, 2004; Ferrão and Mourato, 2010c; Lopes, 2011a), por forma a garantir a sua diferenciação e utilização de forma equilibrada e sustentável (Oliveira, 2011).

Quer se trate de um espaço de natureza urbana ou rural, o território tem origem num conjunto de diversos componentes que através de sua interação conjunta e permanente o condicionam, caracterizam e materializam (Ferreira et al., 2010). Estes componentes devem ser ponderados, articulados e conduzidos no ato de ordenar e planejar, sendo que o seu ordenamento ou a inexistência deste influencia o modo de desenvolvimento do território e condiciona a existência e permanência de atividades humanas que nele se desenrolam (Amado, 2005). É uma relação de interdependência na qual o homem molda o território, ao mesmo tempo que se adapta às suas características (Silvano, 2010). O OT é por isso uma atividade intrinsecamente conectada com o território e com as suas características próprias (Moura, 2017), definindo PP de OT de acordo com o contexto territorial, social e económico (Breda Vázquez and Conceição, 2010).

Neste sentido, o OT e as práticas de planeamento que este pressupõe, não atuam em função de um conjunto de objetivos e tramitações universais, estabelecidos de forma rígida e uniforme, que são aplicados a qualquer território como se de uma única realidade territorial, homogénea, se tratasse. Pelo contrário, o OT adapta-se ao contexto e procura reconhecer e conferir à instância territorial sobre a qual se debruça e suporta, o que lhe consiste obter e realizar – os objetivos estratégicos ou visão estratégica definida – de acordo com o seu contexto e natureza, recorrendo-se da atividade do planeamento para esse efeito (Amado et al., 2018).

O planeamento é antecedido pelo OT (Lopes, 2011a, p. 6) e representa a atividade responsável pela operacionalização deste através da definição de medidas e ações específicas que o visam executar (Alexander, 2016; Amado, 2005; Catanese, 1988; Lopes, 2011a). Neste sentido, o processo de OT enquadra a atividade de planeamento como um processo de formalização, integração e coordenação de PPBT, responsável pela elaboração de planos e programas de base territorial que são adotados como guias de ação na coordenação do alcance de um objetivo

coletivo considerado relevante para a sociedade (Amado and Cavaco, 2017; Amado, 2005; Ferrão, 2011; Glasson, 1992).

Ou seja, o OT é um conceito mais lato que o conceito de planeamento e, em termos operacionais, posiciona-se a montante, sendo o planeamento o responsável pela operacionalização do OT. O OT define PPBT que são operacionalizadas pelo planeamento através das suas ferramentas de execução, sob a forma de planos e programas, compreendendo estes os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) (Lopes, 2011a, p. 6). A título de exemplo, no caso português a política nacional de OT, apresentada no âmbito nacional pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é operacionalizada nos restantes âmbitos do Sistema de Gestão Territorial Português (SGTP) através dos vários IGT, regulados de forma hierárquica (Batista e Silva, 2017a).

O conceito do OT embora relativamente estabilizado, é um conceito em constante evolução não só no que diz respeito ao balizamento do seu campo de atuação, mas também em relação ao modo como atua, se posiciona e interfere no campo das PP e das questões de desenvolvimento da sociedade e do território. O OT surgiu como uma atividade reservada à regulação do uso do solo, muito conectado com o planeamento físico e com a regulamentação e classificação do uso do solo segundo uma hierarquia de planos de carácter estritamente vinculativo, com horizontes temporais rígidos e com operacionalizações pouco flexíveis (Lourenço, 1997; Oliveira, 2011; Paiva, 1997). No entanto, desde da década de 90 o OT veio a ver reforçada a sua dimensão estratégica e a libertar-se da exclusividade da regulação do uso do solo, sofrendo um alargamento em termos de esfera de ação e de ótica de atuação (Dallabrida, 2006, 2007, 2011; Dallabrida and Becker, 2003a; Farinós, 2008; Héritier and Lehmkuhl, 2011; Sørensen and Torfing, 2005). Isto porque, no momento em que o OT alcançou uma vertente reguladora relativamente estabilizada, despontaram as necessidades de entender os efeitos das suas PP e começaram a surgir as dificuldades de articulação com as restantes políticas sectoriais que foram sendo desenvolvidas em paralelo (Batista e Silva, 2017a).

Com isto, o OT adequou o seu campo de atuação ao contexto e aos paradigmas de desenvolvimento, ampliando a sua vertente de desenvolvimento territorial no sentido de dar resposta a uma atividade de ordenamento cada vez mais orientada para o desenvolvimento e não exclusivamente centrada na regulação (Albrechts, 2004). Nesta ótica, o OT necessitou de atribuir no seu processo maior ênfase à dimensão de coordenação e articulação intersectorial e, sobretudo, de acompanhamento, percebendo-se que para além da regulação do OT é necessário promover articulação entre as diversas políticas sectoriais e que estas possam ser acompanhadas e avaliadas.

Segundo Ferrão (2011) a PP de OT é uma política fraca, que se revela condicionada pela interferência externa e com dificuldade de concretização (Ferrão, 2011, p.25). As PP de OT enfrentam dificuldades de implementação que se traduzem numa desproporção significativa entre a sua ambição e a sua concretização, nomeadamente em relação aos objetivos que pretende atingir e que por não ser capaz de dominar as influências externas ao processo, acaba por não conseguir concretizar, tendo ainda que lidar com os efeitos indesejados e imprevisíveis que surgem nesse processo.

Contudo, não obstante ser uma política fraca, o OT tem vindo a ganhar cada vez mais peso enquanto instrumento de desenvolvimento, reforçando a necessidade da sua componente de acompanhamento e avaliação dos efeitos e impactos das suas PPBT, ou seja, atribuindo ênfase aos efeitos e impactos das várias PPBT sobre o território e o seu ordenamento (Laurian et al., 2004).

O OT tem como finalidade a regulação territorial, definindo PPBT cuja operacionalização acarretará sempre impactos territoriais que têm que ser conhecidos e avaliados (ver Cap. I – 2.2). O OT orienta e regula a organização espacial dos recursos territoriais e a distribuição dos usos e atividades, através da introdução de alterações no território que têm vindo a aumentar a complexidade das diferenças entre o sistema antrópico e o sistema natural (Frade, 1999), potenciando situações de desequilíbrio (Paiva, 1997a), incompatibilidades e risco (Partidário, 1999, 2017). Neste sentido, práticas de OT além de serem reconhecidas o seu valor enquanto instrumento regulador e produto da necessidade de ordenar e planear a intervenção no território, têm simultaneamente sido consideradas uma atividade organizada e de carácter social, cujo objetivo primordial é promover o desenvolvimento da situação existente e que por isso necessita de ser acompanhada, conhecida e avaliada (Oliveira, 2002).

O OT é uma PP racional, o que permite a integração no seu processo de formulação a definição de mecanismos de avaliação racionais. O OT suporta-se em métodos de decisão racional na determinação das ações adequadas a servir de suporte à resolução dos inúmeros desafios que surgem inevitavelmente no decorrer do processo de realização dos seus objetivos (Amado, 2012; Barata, 1986; Davidoff and Reiner, 1962; Friedmann, 1987; Hall and Tewdwr-Jones, 2010a; Oliveira, 2011; Stevenson and Lindberg, 2010). Estas ações, quando executadas têm resultados que não são possíveis de prever com exatidão (Amado et al., 2018; Barata, 1986), reforçando a necessidade de avaliar os impactos e os efeitos das PP de OT e das PPBT sobre o território (Ferrão and Mourato, 2010c).

Em paralelo, a constante aceleração da mutação da realidade territorial com impactos marcantes e a permanente intervenção humana, exige uma sucessiva atualização e inovação do processo de OT para a qual a avaliação se apresenta com

papel de relevo (Ferrão and Mourato, 2010c). Ou seja, o OT e as suas PP têm que ser avaliadas para mitigar a ocorrência de conflitos ou incompatibilidades fruto da sua execução, em primeiro lugar, mas também para que possam elas próprias ser alvo de evolução e inovação ao nível das várias componentes que estruturam a sua definição e execução.

Avaliar o OT é avaliar o território e as suas dinâmicas, avaliando as PPBT e os seus impactos, uma vez que o OT é uma atividade que define PPBT e a sua implementação implica impactos no território (ver Cap. I – 2.2). Neste sentido, as práticas de avaliação, as PP e o território encontram-se em evolução permanente, interagindo continuamente nesse processo interdependente de transformação (Oliveira, 2011).

No entanto, existe uma constante na avaliação em OT que se prende com a sua natureza política (Bovens et al., 2008; Louçã, 2018; Mesquita Nunes, 2018). Isto porque a avaliação em OT corresponde sempre a uma avaliação política (Mesquita Nunes, 2018), uma vez que o OT se encontra no campo das ciências sociais (Louçã, 2018) e a sua avaliação se centra, seja ao nível do instrumento ou do processo, nas suas PP, habitualmente designadas na literatura pelos 4P's – Políticas, Programas, Planos e Projetos (Batista e Silva, 2017a, p. 1).

Por outro lado, visto que o OT define PPBT (Aguiar, 2002a), a avaliação em OT acolhe também a avaliação dos impactos territoriais da implementação das suas políticas (ver Cap. I – 4.2) (Paixão and Ferrão, 2018). É na avaliação dos impactos territoriais das suas PPBT que a avaliação em OT vê robustecida a sua vertente mais técnica, designadamente ao nível das práticas de acompanhamento regular provenientes das ações de monitorização. No atual panorama de desenvolvimento, o OT vê as suas práticas de monitorização fundadas como um corpo de saberes constituído de acordo com o modelo das ciências, no qual a exigência científica e técnica se tornam a base das principais justificações das decisões tomadas, que se apresentam inevitavelmente políticas ao nível da conceção de PPBT (Bourdin, 2011, p. 21).

2.2. Impactos territoriais das Políticas Públicas

Para que qualquer PP evolua é necessário conhecer os seus efeitos e impactos. No âmbito do OT torna-se pertinente o conhecimento dos impactos territoriais das PPBT com uma incidência territorial específica (CE, 2013), constituindo esta avaliação um fator de inovação no universo das PP (Mourato and Vale, 2018, p. 303), devendo ser executada de forma regular e associada a um processo de monitorização permanente (Amado, 2018; Batista e Silva, 2018; Branco, 2017; Pereira, 2017).

Não existe consenso relativamente àquilo que constitui um impacto territorial da PP (Mourato and Vale, 2018, pp. 303–304; White, 2010, p. 153), sendo possível a sua definição de forma sintética como correspondente ao conjunto de alterações no contexto territorial que se manifestam decorrentes da implementação da PP.

Por definição, um impacte ou impacto corresponde ao ato ou efeito de embater, podendo referir-se ato de colisão entre dois ou mais corpos, ou ao seu resultado. Neste sentido, impacto territorial da PP está relacionado com as alterações produzidas no território pela sua colisão com a PP, ou seja, os efeitos decorrentes de determinadas medidas de política e que afetam, não só o território, mas também as comunidades que nele habitam, mas também como os seus recursos territoriais.

A noção de impacto territorial surge associada ao conceito de impacto, introduzido no OT pela Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) (1969) (desenvolvido no ponto 3 – *Metodologias de Avaliação em OT*), num momento em que a sociedade se consciencializou para a importância de conhecer e compreender os impactos, de natureza direta (*hard*) ou indireta (*soft*), decorrentes da implementação da PPBT. Os impactos diretos assumem uma natureza quantitativa e correspondem às transformações físicas do território, enquanto os impactos indiretos entendem a uma natureza qualitativa e associada a aspetos comportamentais com implicações ao nível das instituições, atores e do contexto social e governativo (Mourato and Vale, 2018, p. 298).

Independentemente da sua natureza, tipologia, abrangência, ou outro tipo de característica e especificidade, a implementação de qualquer PP de OT, PPBT, origina impactos territoriais (Batista e Silva, 1997). Isto porque as PPBT têm como suporte o território e a sua implementação acarreta inevitavelmente efeitos e implicações (Alves, 2007, p. 45). Deste modo, os impactos territoriais são uma constante no ciclo da PP que assume uma distribuição territorial heterogénea, e que contribui para a sua contextualização e caracterização.

Quer se trate de uma PP que ambicione a introdução de alterações expressivas e mudança significativa, ou de uma PP que procure a manutenção da situação existente, qualquer PP tem associada a si um impacto territorial, que pode variar entre impactos mais ou menos expressivos, mas que nunca são inexistentes. Mesmo com PP que procuram a preservação de certos elementos no território como, e.g., no caso dos Planos de Pormenor de Salvaguarda (DL n.º 309/2009, de 23 de Outubro) ou das cartas municipais do património, a proteção realizada através da preservação e valorização do património, traduz-se em condicionamentos que interferem no modo como o desenvolvimento daquele território e da sua envolvente se faz.

Nesta perspetiva, a avaliação dos impactos territoriais associados à operacionalização da PP representa um instrumento de avaliação das PP, o que tem tido destaque na formulação de instrumentos de avaliação como, e.g., a Avaliação de Impactos Territoriais (AIT) ou o método TEQUILA, esta última com o objetivo de articular a metodologia de AIT com o conceito de coesão territorial (Abrahams, 2014; Medeiros, 2014; Mourato and Vale, 2018). A AIT (anos 60), surge com a necessidade de alimentar o processo de tomada de decisão com a identificação e análise dos impactos territoriais das PP, no sentido de melhorar a sua eficiência e eficácia, e tem vindo a ganhar cada vez mais destaque no seio da UE ao acompanhar o reforço da territorialização das PP (ver Cap. I - 2.3) (Ferrão and Mourato, 2011). No entanto, a AIT ainda se encontra num estado embrionário de estabilização (Mourato and Vale, 2018, p. 303), existindo ainda um debate a nível metodológico e político em torno da sua aplicabilidade enquanto instrumento de PP (Thiel, 2009).

A importância do acompanhamento dos impactos é reforçada pela sua natureza heterogénea. Os impactos territoriais das PP não são homogéneos (Mourato and Vale, 2018, p. 291), não se processam em simultâneo (Batista e Silva, 2018; Ferreira, 2017; Moura, 2017), não se manifestam ao mesmo ritmo e não são distribuídos de forma simétrica (Partidário, 2017a). A heterogeneidade na distribuição dos impactos é inevitável face à diversidade do território e à diferenciação da intervenção realizada (Mourato and Vale, 2018), reforçando a necessidade da realização da AIT de forma regular no seio das PP, ou seja, no seu processo de definição (avaliação *ex-ante*), acompanhando a sua implementação (*on-going*) e verificando a sua execução (*ex-post*).

Os impactos das PP são heterogéneos tanto na sua distribuição, como na sua expressão e relevância. As PPBT assumem a forma dos 4P's (Batista e Silva, 2017a, p. 1) e ambicionam mudanças significativas no sistema-real (Batista e Silva, 2018) que se traduzem em efeitos e implicações com diferentes níveis de expressão (Ferreira, 2017). A identificação dos impactos que a implementação da PP implica

no território pode ser previsto numa fase de avaliação *ex-ante* com recurso, e.g., à AIT ou AIA, no entanto sempre associada a um grau de incerteza implícito na previsão.

Associar os impactos territoriais a uma PP é um exercício complexo e difícil. Na fase de avaliação *ex-ante*, a previsão dos impactos territoriais da implementação de uma PP, acarreta sempre um grau de incerteza significativo tanto ao nível da execução da PP, como da resposta do território à sua execução. Por outro lado, numa avaliação *ex-post*, a associação de impactos territoriais a PP complexifica-se com a existência de outras PP em implementação que dificulta a identificação dos impactos causais da política em causa. Isto porque, em muitos casos, os impactos territoriais resultam da implementação do conjunto de PP e não da implementação exclusiva de uma PP específica.

Os impactos mais expressivos são por norma os impactos diretos da implementação da PP, enquanto os impactos indiretos tendem a assumir-se menos expressivos. Os impactos diretos e indiretos da PP são tratados nas avaliações de modos diferentes. Existem métodos que os distinguem consoante a sua territorialização (dentro da área de incidência da PP ou fora da área de incidência do plano), outros que optam pela distinção consoante a sua origem (objetivo da PP ou consequência secundária da sua implementação), e os métodos que os consideram segundo o seu ritmo de manifestação como, e.g., o método MEASN - *Means for Evaluating Actions of a Structural Nature*, onde se consideram impactos os efeitos indiretos e a longo prazo, e resultados como efeitos diretos e que se verificam a curto prazo (Gaffey, 2012).

No âmbito das PP em OT, a avaliação dos impactos territoriais resultantes da implementação das PP deve ser capaz de se adaptar à natureza da PP e ao seu contexto de implementação, e incidir sobre os impactos diretos e indiretos da sua operacionalização. O conhecimento dos reais efeitos das PP no território (Pardal, 2006), o seu ritmo de transformação e a resposta territorial em termos de impactos diretos e indiretos por parte do território, é crucial para a construção de uma base de conhecimento capaz de auxiliar, suportar e legitimar o processo de tomada de decisão no seio das PP (Alexander, 2001; Amado and Cavaco, 2017, 2015; Monteiro and Moreira, 2018, p. 77; UNEG, 2016).

2.3. Territorialização das Políticas Públicas

As PP de OT evoluíram de iniciativas e decisões tomadas pelo Estado segundo um processo restritivo e sem grande suporte em evidências contextuais, para processos mais dinâmicos, abertos, transparentes, inclusivos e integrados (Amado, 2018a). No entanto, embora atualmente se verifiquem já pré-definidas com perspectivas de participação pública, de colaboração intersectorial e com pertinência territorial, as PP de OT continuam a enfrentar inevitavelmente problemas e desafios na sua implementação no território (Pereira, 2017). É uma condição da PP que torna crucial a observação dos problemas e desafios que surgem na sua implementação, e que deve ser executada no sentido de melhorar o seu processo de implementação e promover o desenvolvimento de PP mais integradas, adequadas e adaptativas às especificidades e problemas de cada território em particular (AD URBEM, 2010; DGT, 2014a).

As PP de OT não podem ser vistas como um fim ou objetivo a alcançar em si mesmos. São figuras que têm vindo a *“(...) evoluir de uma perspectiva mais orientada para o desenho, para uma outra onde os aspetos de gestão e de formulação de estratégias de intervenção assumem um papel tão ou mais importante que o formalismo dos planos enquanto peças desenhadas e regulamentares”* (Silva, 2003, p. 36). É uma situação onde o processo se assume tão ou mais importante que a PP que produz enquanto instrumento para regular e reger a intervenção territorial, considerados instrumentos reativos que conduzem a intervenção territorial ao alcance dos objetivos pré-estabelecidos aos vários níveis, segundo um modo de governação multinível que encara o desenvolvimento territorial como uma atividade dinâmica, sequencial e cíclica que promove a articulação entre a governação central, regional e local (Correia, 1993).

As PP de OT são PPBT e têm como destino o território (Alves, 2007, p. 45). São definidas para um determinado contexto social, político, cultural, económico e territorial, e estabelecem metas e objetivos próprios que se operacionalizam segundo um conjunto de regras, intervenções e estímulos, que inevitavelmente estão relacionados com o território (Paixão and Ferrão, 2018).

Isto porque, tradicionalmente o seu limite de aplicação baliza-se por um limite territorial (e.g., PP de abrangência nacional, regional, local, ou outro) e o conteúdo da PPBT engloba medidas de intervenção com incidência num determinado território, o que por sua vez exige adequação da PP a cada território de acordo com as suas especificidades próprias (DGT, 2014b) e tendo em conta que cada território responde à implementação da PP de forma diferente e sempre com incerteza significativa (Alves, 2001; Ferrão, 2011; Partidário, 1999).

Neste panorama, a componente territorial associada às PP e à sua operacionalização tem vindo a ganhar relevo no seio do seu processo de definição e implementação, dando origem a várias designações conceptuais como, e.g., as PPBT (*place-based policies*), a territorialização racionalizada de PP, as *taylor made polycies*, ou as *territory-focused public policies* (Barca et al., 2012; EC, 2011; Matos, 2013; Romão Ventura, 2015).

A componente territorial associada às PP não se resume apenas à adaptação da política às especificidades do território em questão (*Taylor made policies*), envolvendo também a integração e coordenação entre as várias ações e políticas sobre um mesmo território. Neste sentido, a territorialização das PP não pode ser feita política a política, ou seja, de forma individualizada. Isto porque, as PPBT são políticas focadas no território, nos efeitos sobre o território, mas também nos efeitos sobre outras políticas para esse mesmo território, e nos efeitos que outras políticas possam ter ou vir a ter.

Cada vez mais é dado destaque ao conhecimento do território e da sua resposta à intervenção antrópica, tal como à necessidade de introdução de mecanismos de adaptação das PP de OT à heterogeneidade territorial em que se operacionalizam (Fadigas, 2015). Por exemplo, as PP de âmbito regional como os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) são políticas dotadas de maior flexibilidade, permitindo ser transpostas para a escala inferior (local) no respetivo Plano Diretor Municipal (PDM), promovendo o desenvolvimento equilibrado de forma adequada e considerando as especificações da diversidade territorial existente. Neste panorama, o conhecimento do território e a territorialização das PP de OT que nele são implementadas, representam o motor da coesão territorial.

Isto porque, todas as questões técnicas, políticas e regulamentares que regem a implementação de PP de OT, têm em comum uma série de dificuldades operacionais que se relacionam com as especificidades do território e com a natureza do processo de definição da PP (AD URBEM, 2010; Paixão and Ferrão, 2018). A título de exemplo, atualmente, é atribuída menor eficácia a PP que não consideram as especificidades territoriais e que são definidas segundo um processo *top-down*, e maior sucesso e eficácia a PP que são definidas e implementadas segundo um processo *bottom-up* e com a integração e mobilização dos atores locais (Matos, 2013). Deste modo, qualquer intensão de promoção da coesão territorial e de desenvolvimento harmonioso através de PP exige um conhecimento aprofundado do território, da sua resposta à intervenção, e está dependente da articulação entre os vários grupos de atores envolvidos (Barca, 2009; Barca et al., 2012; Gomes, 2010a).

No contexto europeu, a territorialização das PP reflete-se no reforço da Política de Coesão Europeia (PCE) através da introdução da dimensão territorial (2008) (CE, 2008; Gomes, 2010b). A PCE é a principal política de investimento da UE direcionada para todas as regiões e cidades do território europeu, e que promove o desenvolvimento sustentável do território em prol de uma evolução harmoniosa da UE como um todo, acompanhado essencialmente o reforçar da coesão das dimensões económica, social e territorial entre os estados membros (Barca, 2009). A introdução da dimensão territorial na PCE, com o tratado de Lisboa de 2008, procura a redução das disparidades territoriais e resulta da necessidade de acompanhamento das dinâmicas territoriais (ver Cap. I - 4.1) e demográficas existentes no território europeu, segundo uma abordagem de desenvolvimento integrado e equilibrado (ver Cap. I – 2.5) (C. E. CE, 2014).

A coesão territorial procura tirar partido da diversidade territorial existente na construção de uma realidade mais equilibrada, o que exige um acompanhamento atento do desenvolvimento territorial (CE, 2014; Rodrigues, 2005). A coesão territorial é vista como um fator que procura um equilíbrio territorial, tentando converter a diferença existente numa vantagem, uma vez que se desenvolve focada em alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios da UE por forma a reduzir disparidades e disponibilizar aos respetivos habitantes a possibilidade de retirar o melhor partido das características de cada um destes (CE, 2008).

Deste modo, a CE promove PP concebidas segundo um processo de articulação entre os vários organismos e entidades, e cujas premissas de intervenção devem considerar um diagnóstico de necessidades de base local a fim de ser adaptadas a essa realidade (Matos, 2013, p. 22). Para tal, é necessária a promoção da recolha de informação de base territorial e a definição de sistemas de indicadores e mecanismos de monitorização das PP segundo uma lógica *placed based approach* ou *bottom-up*. Ou seja, promovido o desenvolvendo PPBT de desenvolvimento local e ajustadas à realidade e contexto territorial, cujo acompanhamento da sua implementação produz um conjunto de evidências e informações de base territorial que são postas em prática na adaptação da PP (*Evidence-into-Practice*) (Nutley et al., 2003) e remetidas para a escala hierárquica superior, onde são agregadas e consideradas no seu contexto alargado (Amado and Cavaco, 2017).

A necessidade de articulação a uma escala superior deve-se ao facto de muitos dos problemas e desafios com que se depara o desenvolvimento territorial se apresentarem transversais e transfronteiriços, e por isso necessitarem de ser tratados no seu contexto alargado (Amado and Cavaco, 2017). No entanto, são problemas que embora necessitem de ser considerados num contexto holístico, incidem sobre matérias que por sua vez exigem um tratamento com o detalhe e

profundidade que apenas a escala mais aproximada é capaz de disponibilizar (Beas, 2011). Deste modo, requer-se por parte dos agentes decisores e pelo corpo técnico, a capacidade de alimentar e aceder a uma base de informação multinível, capaz de fornecer uma visão holística da situação em causa e promovendo formas de governança territorial multiníveis (*multi-level governance*) (Ferrão, 2010). Só assim é possível o alcance de uma tomada de decisão articulada e que promove uma intervenção coordenada a nível intersectorial (Amado, 2018a; Amado and Cavaco, 2015, 2017; DGT, 2014b, 2018a; Mourato, 2017). O universo das PP deve portanto, privilegiar o estabelecimento de uma linguagem uniformizada em termos de argumentação das opções estratégicas tomadas e elevar a qualidade da discussão e reflexão das perspetivas e pontos-de-vista, dotando todos os intervenientes da mesma informação (Amado, 2018a, 2018b; Amado and Cavaco, 2017; Bana e Costa and Beinat, 2011; Branco, 2017; Castelo Branco, 2018; Mourato, 2017; Vala and Neves, 2018).

Os desafios impostos pela territorialização das PP de OT são vários e coabitam na articulação entre níveis e sectores, e na coordenação entre os diversos atores envolvidos. O OT é uma atividade na qual intervêm múltiplos decisores, organizados numa estrutura hierarquizada com níveis de decisão interdependentes, que partilham o destino físico das decisões tomadas e que por isso exigem coordenação (Mourato, 2017; Pereira, 2017). Uma vez que a relação de interdependência entre estes níveis de decisão varia, entre vertical - ascendente ou descendente - e horizontal - simétrica ou assimétrica -, a existência de uma base de informação territorial agregada, uniformizada e harmonizada, onde são articuladas e clarificadas as temáticas do desenvolvimento territorial, promove a compreensão e partilha de conhecimento e experiências com vista ao aumento da eficiência e eficácia da governança dos vários níveis de decisão (Gaspar, 2002).

No entanto, embora o processo de territorialização das PP não seja uniforme (Matos, 2013), sendo influenciado pela cultural e conjuntura político-jurídico-administrativa, todas as PPBT têm como destino o território. Neste sentido, a territorialização das PP implica o entendimento do território como um elemento único, administrado, gerido e intervencionado sectorialmente e segundo uma estratégia de conjunto. Isto porque o sistema-real não se rege por fronteiras e limites administrativos, sendo cada vez mais notória a necessidade de partilhar informação entre as várias entidades que administram o território, procurando o seu desenvolvimento integrado e equilibrado enquanto elemento único (Partidário, 2017a). Deste modo, tornou-se requisito da PCE interligar os territórios, eliminando possíveis divisões, inconformidades e entropias no acesso a informação base que sustenta a definição de PP de OT.

A resolução eficaz de questões territoriais exige uma resposta técnica e política a uma escala geográfica variável, que implica a cooperação entre administrações vizinhas. Na perspetiva da PCE, as diferenças de linhas programáticas de PP são um fator intrínseco ao OT e às suas PP. No entanto, as questões territoriais são transfronteiriças e não podem ser consideradas individualmente por cada entidade administrativa e sem uma estratégia coordenada que articule as intervenções, surgindo retóricas de articulação e desenvolvimento coordenado como, e.g., o conceito de Governança Territorial (GT) (ver Cap. I - 2.4).

Torna-se assim reconhecida a urgência na criação da plataforma territorial colaborativa, suportada nos princípios da coesão territorial e cooperação administrativa. Esta plataforma de desenvolvimento deverá ser capaz de incentivar um diálogo orientado para as PP que suportam o desenvolvimento territorial, tornando visível a contribuição individual destas políticas no âmbito de estratégias de desenvolvimento como, e.g., o caso do programa Europa 2020.

No entanto, a criação de uma plataforma colaborativa desta natureza exige capacidades de monitorização, produção e partilha de informação que ainda não são uma realidade transversal a todos os Estados Membros. Embora grande parte dos Estados Membros tenham visto criados organismos específicos no intuito de melhorar a coesão territorial, nomeadamente através do aperfeiçoamento da coordenação entre políticas sectoriais, foram poucos os casos onde se focaram o acompanhamento permanente e a produção regular de informação e evidências territoriais dessas PP. A alimentação de uma plataforma colaborativa com a informação e evidências territoriais, além de permitir uma avaliação da PP implementada, disponibiliza um *feedback* relativo à sua implementação em tempo oportuno e que permite a adaptação de estratégias de intervenção. Por exemplo, as experiências de acompanhamento da implementação de PP têm vindo a revelar-se extremamente úteis em alguns dos projetos financiados, sobretudo no acompanhamento e na adequação *on-going* das intervenções em curso, verificando-se que a aferição destes planos está cada vez mais relacionada com a execução alterações nas estratégias de desenvolvimento, do que propriamente na identificação de resultados negativos ou menos bons a fim de identificar responsáveis.

Estes organismos que procuram promover a coesão territorial como, e.g., o *European Observation Network on Territorial Development and Cohesion* (ESPON) asseguraram a congregação de evidências territoriais provenientes das diferentes entidades e têm vindo progressivamente a afirmar uma alteração ao modo como a PCE estava a ser concebida e implementada, atribuindo ênfase à dimensão territorial e à incidência nos resultados e no acompanhamento do progresso da implementação. Neste sentido, os programas iniciados desde 2014 já se encontram abrangidos pelo novo quadro estratégico e regulamentar da PCE que fortalece as intensões de recompensar o bom desempenho, apoiar a programação integrada,

incidir nos resultados e monitorizar de perto o progresso, numa procura de simplificar a execução das PP. A título de exemplo, o programa Portugal 2020, onde é veiculada a PCE destaca o reforço do papel das comissões de acompanhamento, e a inclusão da racionalidade económica, da concentração, da disciplina financeira e da integração orçamental, da transparência e prestação de contas e da orientação para resultados, nos princípios gerais do seu modelo de governação (PT2020, 2014). Deste modo, os programas financiados pela PCE integram as áreas prioritárias identificadas pela UE e são necessariamente objeto de acompanhamento constante através de ações de monitorização e avaliação, exigindo-se nomeadamente a elaboração de relatórios periódicos ao longo do respetivo período orçamental.

A ênfase crescente na dimensão territorial da PCE e em práticas de acompanhamento e avaliação centradas numa ótica de orientação para os resultados, têm vindo a ser introduzidas pelos vários Estados Membros nos seus quadros legislativos como, e.g., o caso da reforma do quadro legal do OT em Portugal e o programa estratégico Portugal 2020. Estas reformas orientam para a necessidade de definição de sistemas de indicadores e mecanismos de monitorização das políticas, planos e programas territoriais, sustentando a perspetiva de criação de observatórios de acompanhamento do desenvolvimento do território como, e.g., o Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo (ORLVT) ou o Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo no caso Português (ONOTU) (ver Cap II - 7.1) (Amado, 2018a; Amado and Cavaco, 2017, 2015).

No caso da PCE (2014-2020), que funciona como alicerce dos programas estratégicos dos Estados Membros, existem alterações apresentadas como novidades que asseguram o reforço do papel das ações de monitorização e avaliação no desenvolvimento territorial (C. E. CE, 2014; PT2020, 2014). Estas novidades surgem sob a forma de orientações e em alguns casos deveres, nomeadamente no que se refere à obrigatoriedade de definição de indicadores estatísticos de base territorial nos vários domínios, exigindo novas respostas de produção e combinação de informação de natureza distinta, de forma harmonizada e com vista ao reforço da territorialização das PP (CE, 2014). É assim proposto aos Estados Membros a definição de PP com maior ênfase nos resultados, estabelecendo metas claras e mensuráveis, no sentido de promover uma coordenação política para os territórios que se verifique integrada e com um grau mais elevado de responsabilidade, articulação, cooperação e transparência (Amado, 2018a; Medeiros, 2017, 2016).

Neste sentido, a territorialização das PP assenta no pilar da coesão territorial, adotando uma lógica de desenvolvimento integrado, segundo uma tomada de decisão informada, contextualizada e suportada na evolução da transformação do

sistema-real, em rotura com a imposição utópica da vontade humana, que muitas vezes se apresenta completamente desligada da realidade territorial do sistema-real (*space-bling policies*) (Matos, 2013). Ou seja, orientado para um desenvolvimento assente numa perspetiva de partilha e articulação, na qual a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável só podem ser garantidos através da estreita cooperação entre todos os níveis de intervenientes (Dias, 2011). A título de Exemplo, o Livro Verde para a Coesão Territorial Europeia (2008) destaca a necessidade de uma abordagem integrada para a resolução dos problemas à escala geográfica mais adequada (CE, 2008).

2.4. Ordenamento do Território e Governança Territorial

O propósito final da governança territorial (GT) é o desenvolvimento do território (Dallabrida, 2015, 2011; Ferrão, 2013; Garcia, 2009; Stead, 2014). A GT e a coordenação intersectorial beneficiam a atividade do OT na sua natureza governativa, promovendo a coordenação intersectorial (horizontal) na articulação entre os vários sectores de políticas (e.g., transportes, educação e saúde) e coordenação entre níveis de governos (vertical) na articulação entre escalas (e.g., nacional, regional e local) (ESPON, 2006; Feio and Chorincas, 2009; Ferrão and Mourato, 2010; kazancigil, 2002; Rosenau and Czempiel, 1992).

Isto porque, o OT decorre segundo um processo de intervenção que exige uma noção de conjunto, uma visão holística, o que implica capacidade de harmonização horizontal e vertical na definição e concretização das suas PPBT (Amado, 2018a).

A definição de PPBT tem que ser feita de forma articulada e integrada, segundo uma lógica de conjunto para que se garanta a articulação entre as várias PP e se considere não apenas a área de intervenção física da PP (incidência das medidas interventivas), mas também o seu envolvente, uma vez que o impacto das suas medidas extravasa o limite físico da área de intervenção da PP. Deste modo, pensar em PPBT como intervenções pontuais e isoladas é iludir a principal questão posta ao OT (Doxiadis, 1965), e que tende ao desenvolvimento do território de forma equilibrada e segundo uma lógica de rede (*network*) integrada e de conjunto.

Neste sentido, as PPBT desempenham em simultâneo um papel local e um papel em rede (*network*). Ou seja, para além do seu papel enquanto instrumento de intervenção no seu território de implementação, as PPBT também desempenham um papel ativo no conjunto global das PP, funcionando mesmo que de forma não intencionada como uma rede global de PP intervenção.

O conceito de GT pode ser aplicado para descrever a aplicação dos princípios de boa governança às PPBT, ou para referir o processo colaborativo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais (Farinós, 2008; Ferrão, 2010). Neste sentido, o conceito de GT remete para a caracterização da forma como as várias PPBT são articuladas e aplicadas (Garcia, 2009). A GT é assim encarada como um processo de tomada de decisão interativo e integrador da sociedade civil e que ambiciona um modelo de regulação coletiva e equilibrado no que diz respeito à definição e implementação de PPBT (Dallabrida, 2015; Fadigas, 2015; Rhodes, 1996; Stoker, 1998).

Deste modo, suporta-se numa ótica governativa assente na cooperação e coordenação intersectorial (Blanco and Comà, 2003; Ferrão and Mourato, 2010; Graña, 2005; Weale, 2011), onde o processo de tomada de decisão é exercido por um conjunto de atores interdependentes, focados em áreas sectoriais ou funcionais específicas nas quais são especializados, e que se articulam em rede com o intuito de programar e gerir os assuntos públicos relacionados com o OT segundo os princípios da boa governança (Dallabrida, 2006, 2007, 2011; Dallabrida and Becker, 2003a; Farinós, 2008; Hérítier and Lehmkuhl, 2011; Sørensen and Torfing, 2005).

A GT representa um sinal de inovação política e administrativa no OT, existindo uma maior convergência, quase sobreposição entre a GT e o OT. Isto porque, ao protagonizar uma mudança de paradigma de uma ótica para e dura de regulação do uso do solo, para uma ótica estratégica de desenvolvimento, o OT tem necessariamente de se suportar em processos e mecanismos de governança.

A governança pode ser realizada de diferentes modos como, e.g., uma governança colaborativa caracterizada por relações horizontais (em rede) ou centralizada, pela adoção de um sistema vertical (hierárquico) (Healey, 1997). No caso da GT, esta corresponde a uma tentativa de estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria na definição e implementação das PP (Ferrão, 2013) e distingue-se ainda pela gestão das dinâmicas territoriais e avaliação dos seus impactos (Stead, 2014).

Atualmente, a GT tem ganho expressão no OT com a evolução da definição de PP de OT a caminhar para um processo que se deseja cada vez mais suportado numa tomada de decisão relativamente horizontal e participada, que defende o interesse público na formulação de estratégias e os princípios da transparência na sua comunicação e apresentação (Healey, 2003). Nesta perspetiva, a GT surge em reação a um modelo tradicional de tomada de decisão em OT, que se apresentava como um modelo hierárquico, em que a tomada de decisão ocorre num meio restrito de atores e o seu resultado é apresentado como poder soberano e de última

instância sobre os cidadãos e a sociedade civil (ESPON, 2006; Feio and Chorincas, 2009; Mayntz, 1998; Pereira, 2017).

Ganha assim destaque a ótica do planeamento colaborativo, suportada pela transição de uma fórmula de governação baseada no governo do território para uma outra forma de governação mais flexível, em rede, não hierárquica (Innes et al., 2010).

O modo de desenvolvimento territorial que se tem vindo a adotar, caracteriza-se pelo aumento progressivo da dicotomia entre o espaço rural e o espaço urbano, exigindo cada vez mais ao OT uma resposta rápida e integrada, que apenas é possível através de uma GT fluida e articulada (Aguilar, 2002; ESPON, 2006). Nesta ótica, o conhecimento transversal construído com a cooperação entre as várias entidades administrativas (Batista e Silva, 2017a; Ferrão, 2010), a população e em parceria com os agentes decisores e as entidades que regulam os territórios adjacentes à área de intervenção (Feio and Chorincas, 2009), contribui significativamente para a aplicação de recursos de forma equilibrada e segundo uma estratégia de desenvolvimento sustentável (Barrow, 1995; Kavaliauskas, 2008), suportada numa visão alargada e com capacidade de diminuir ou mesmo eliminar eventuais desigualdades pré-existentes (Condessa et al., 2015; Mohammad et al., 2012).

A GT incute no OT uma colaboração ampla e qualificada através da partilha de informação entre os vários atores e entidades. Numa perspetiva operativa e de utilidade, é fundamental para a GT, que os processos de OT assentem numa lógica colaborativa de partilhada de informação (Ferrão, 2010), onde a sociedade civil assume um maior protagonismo, impulsionado pela promoção da participação pública e por processos de OT mais integradores, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado (Dallabrida, 2015, p. 307).

Uma PP é inevitavelmente fruto de uma ação estatal, e nesse sentido o papel do Estado na definição de PP é insubstituível por qualquer grupo ou entidade civil. O papel do Estado inclui articular escalas, sectores e interesses, e não pode ser delegado a grupos ou entidades civis, uma vez que estes tendem a organizar-se por sectores, âmbitos, escalas ou interesses e por norma funcionam fechados em si mesmos, enquanto o Estado desempenha um papel de defesa do interesse público nos vários âmbitos, escalas e sectores. No entanto, é cada vez mais desejável que a definição de PP decorra segundo um processo aberto e integrador da sociedade civil, onde a colaboração e partilha de informações ocorre entre as partes intervenientes com o objetivo de criar um conhecimento mais vasto, coeso e profundo (Amado et al., 2017).

A abertura dos processos de OT à sociedade que a GT promove, representa ação tão difícil e complexa, quanto útil e necessária. Por um lado, a abertura do processo de OT resulta numa maior participação da comunidade nos processos de OT e planeamento, o que contribui de forma inequívoca para a transparência e credibilidade dos processos de OT e, em simultâneo, facilita o entendimento e aceitação das PP por parte da população. Por outro lado, este panorama de inclusão torna-se um desafio enorme para a GT, quando aleado a toda uma extensão administrativa que se verifica difícil de coordenar devido à sua natureza dispersa e assente na multiplicação constante de atores e intervenientes no processo (Amado, 2018a).

Em paralelo, à medida que as PP se tornam mais abrangentes, introduzindo noções emergentes no seu processo de definição, e mais inclusivas, abrindo o seu processo aos vários grupos da sociedade, são exigidas maiores capacidades de resposta ao OT, e em especial maior celeridade na resposta aos problemas enfrentados. Neste sentido, a exigência de coordenação intersectorial torna-se ainda mais pertinente e premente com a aceleração da transformação da sociedade e da intervenção territorial, que vê os seus efeitos cada vez mais repentinos e incertos, e que procura no OT uma postura mais proactiva (Antunes, 2017). Torna-se assim fundamental que o processo de OT decorra assente em práticas colaborativas (Graña, 2005), que beneficiam da cooperação e partilha de informação e conhecimentos no seio do processo de decisão estratégico, para que se possa garantir uma maior eficiência, eficácia e transparência ao nível das intervenções territoriais.

O OT exige uma visão de futuro que tem que ser minimamente partilhada entre os vários intervenientes envolvidos (Farinós, 2008). Neste sentido, o GT apresenta-se como ferramenta de gestão dos assuntos públicos com impacto no território (Dallabrida, 2011, 2007, 2006) e promove intervenções territoriais articuladas, assentes numa visão para o futuro partilhada, desenvolvendo estratégias unificadas e unificadoras (Feio and Chorincas, 2009) e contribuindo para o reforço da coesão social e territorial de forma sustentável e equilibrada. O alcance de uma visão partilhada para o futuro, assente em parcerias e cooperação entre os vários níveis de atores envolvidos é fulcral para assegurar a integração e representação dos diferentes grupos e interesses, contribuindo ainda de forma ativa para o reforço da coesão social e territorial. (Dallabrida, 2015; Dallabrida and Becker, 2003b; ESPON, 2006; Farinós, 2008; Feio and Chorincas, 2009; Ferrão, 2013).

A GT encara dificuldades na sua integração no seio da atividade do OT. Em primeiro lugar, pela natureza complexa do suporte territorial a que está associada,

envolvendo temáticas complexas e uma realidade territorial em constante transformação. Por outro lado, porque contrasta com a tradição administrativa assente numa cultura organizacional verticalizada e sectorial, caracterizada por uma desarticulação constante entre níveis e setores que prejudica a implementação de práticas de trabalho mais colaborativas e comunicativas. Trata-se de uma barreira cultural, uma questão de cultura e mentalidades, onde não existe uma cultura de colaboração e interação, funciona-se por tradição numa ótica de silos, de poderes, assente numa organização política e administrativa que se divide, por tradição, entre um governo central fortemente centralizado e uma tradição municipal muito forte que não comunicam entre si.

2.5. Influência europeia na reconfiguração da política de Ordenamento do Território

Desde a sua formalização que a União Europeia (UE) tem tido uma influência indireta e doutrinária no rumo do OT ao nível dos Estados Membros (Oliveira and Breda Vázquez, 2010), acompanhando com prudência as matérias de desenvolvimento e realizando um trabalho afincado e significativo no que diz respeito a aprofundar uma Europa das Regiões como, e.g., na primeira Comunicação Europeia sobre política regional (1965) (Ferrão and Mourato, 2010; Oliveira, 2004; Porteiro et al., 2015).

O foco de atenção da UE nas matérias de desenvolvimento territorial justifica-se com a abrangência dos problemas do OT, cada vez mais considerados como problemas transversais, de cariz intersectorial e que não respeitam limites administrativos, estendendo-se aos territórios adjacentes à semelhança de uma crise económico-financeira e que, por isso, requerem a necessidade de criação de meios coordenados de gestão e acompanhamento do desenvolvimento territorial a uma escala alargada (CSD, 1999; Stead, 2014).

Através do reforço da sua política de coesão com a inclusão da dimensão territorial no programa Europa 2020 (Tratado de Lisboa - 2008), a UE tem desempenhado um papel importante e ativo nas matérias da GT e do desenvolvimento do território, nomeadamente promovendo o debate do papel que as áreas urbanas podem vir a assumir na consolidação de uma política económica, social e territorial mais forte, coesa e equilibrada no território europeu (Mateus, 2012).

No entanto, o OT continua a não se apresentar como uma das competências formais e diretas da UE (Ferrão, 2010), visto que de acordo com o princípio da subsidiariedade (Chateau, 2016) o OT permanece uma prerrogativa de cada Estado Membro soberano, regulado pelo seu próprio SGT.

Ainda assim, a coesão territorial tem vindo a tornar-se cada vez mais um foco de atenção a nível europeu, e são cada vez mais os documentos estratégicos produzidos, os contactos estabelecidos e as discussões promovidas sobre a temática (Aguar, 2002; Barca, 2009; CE, 2008,). Os exemplos de iniciativas europeias em prol da consolidação de estratégias de coesão para o espaço urbano europeu são vários e convergem na ótica de redução das disparidades territoriais, demográficas e económicas existentes no território, alertando para a necessidade de as monitorizar e avaliar em prol de um desenvolvimento articulado e sustentável entre os vários Estados Membros (CEMAT, 2010).

Atualmente e por cautela ao princípio da subsidiariedade, são evitadas possíveis decisões formais que poderiam estar a ser tomadas por parte da UE e que dizem diretamente respeito ao modo como os vários Estados Membros devem estruturar a ocupação e organização dos seus territórios (Chateau, 2016). Trata-se de um assunto político de extrema sensibilidade, pelo facto de o território nacional e as suas fronteiras ainda se apresentarem como um dos últimos redutos de soberania dos diversos Estados Membros da UE. Em simultâneo, é um exercício complexo e exigente, uma vez que o território europeu é diversificado e se apresenta com características de ocupação muito heterogéneas, atualmente regulado por um conjunto de sistemas de planeamento e gestão que ainda não estão preparados para uma GT integrada e coordenada a nível europeu (CSD, 1999; Romão Ventura, 2015; Stead, 2013).

O princípio da subsidiariedade não se pode sobrepor à necessidade de adotar práticas de GT em prol da coesão territorial no contexto europeu. Neste sentido, o acompanhamento do desenvolvimento territorial num contexto alargado é considerado como um assunto premente e pertinente no seio da UE, legitimando o papel que esta tem assumido na reconfiguração da política de OT no espaço europeu e que tem convergido para a europeização da atividade do OT.

A europeização do OT é um processo de convergência que tem vindo a decorrer através da transmissão ou aquisição de características europeias ao nível da política de OT, por parte dos vários Estados Membros, suportada em práticas colaborativas e de partilha de informações e experiências (Stead, 2013; Faludi, 2012).

A europeização é um processo que respeita a diferença e procura preservar a variedade, não representando uma standardização do território Europeu na procura

de uma europa homogénea, mas sim uma europa mais comunicativa, coordenada e articulada. A nível concetual, a europeização é um processo cultural que se concretiza através de coordenação e articulação entre âmbitos, setores e níveis de política, e que pode ser diretamente associada aos processos de globalização e de procura por melhores PP (Antunes, 2004, Faludi, 2012, Nadin, 2007).

No caso do OT, a europeização constitui processo continuado de construção de uma herança cultural partilhada pelos Estados Membros e a sua diferença, constituindo um conjunto histórico, cultural, político e socioeconómico articulado e coordenado ao nível das PP de OT desenvolvidas nos vários Estados Membros (Newman and Thornley, 1996; Faludi, 2010).

A europeização do OT tem vindo progressivamente a adotar uma orientação que vai ao encontro da territorialização das PP de OT, numa ótica de promoção de políticas mais focadas nos resultados e nos seus impactos territoriais, aleadas a ações de acompanhamento e avaliação da sua implementação.

A transição para práticas de OT mais orientadas para os resultados e com forte ênfase no acompanhamento da sua implementação é indispensável, uma vez que os projetos de desenvolvimento dos vários Estados Membros interagem entre si e se podem complementar no sentido de alcançar objetivos de desenvolvimento comuns (Oliveira and Vasquez, 2010).

Em paralelo, o foco no acompanhamento promove a produção de informação relativa à execução da PP, que permite conhecer os impactos territoriais da sua implementação no território e alimentar a produção de relatórios de monitorização que se apresentam essenciais para a tomada de decisão. Nomeadamente, no atual panorama em que, nos vários Estados Membros, existem atores políticos colocados em lugares de responsabilidade pública para tratar o OT que muitas vezes não estão preparados para entender e prever dinâmicas territoriais e cujas equipas técnicas não têm disponível a informação base necessária à produção dos documentos de suporte e legitimação da tomada de decisão por parte do corpo político. Esta situação é propícia ao predomínio do atual panorama de desenvolvimento que, em termos operativos, é tendencialmente desarticulado entre sectores, escalas e âmbitos, e onde as práticas de monitorização e avaliação não encontram o seu devido espaço. Por exemplo, é comum a referência à monitorização e avaliação ainda como meros procedimentos inscritos em documentos de carácter normativo e que enfrentam dificuldades extremas na passagem a políticas concretizadas e assumidas como compromisso e cultura por parte das administrações públicas.

Atualmente, não existe uma cultura europeia de avaliação das PP. A avaliação ainda não é uma obrigatoriedade transversal a todas as PP desenvolvidas pelos

vários Estados Membros, o que representa um entrave à sua promoção enquanto cultura na UE. Uma cultura de avaliação europeia só é estabelecida se assumida e cultivada de forma harmonizada e articulada, e como compromisso por parte dos vários Estados Membros (Medeiros, 2017).

A dificuldade de integração destes procedimentos enquanto cultura no seio do OT está relacionada com a dificuldade de credibilização da avaliação enquanto atividade útil e vantajosa, e com a inexistência de um consenso em termos dos procedimentos a adotar para a sua execução. Neste aspeto, a inexistência de uma metodologia para a realização da avaliação não beneficia a sua afirmação enquanto cultura e prática corrente nos vários Estados Membros (Oliveira, 2011; Voogd, 1998). Isto porque, se verifica que em muitos casos é a falta de uma metodologia para a avaliação que leva à sua não realização ou à sua incorreta realização (Medeiros, 2017). Para além da situação limite, que corresponde à inexistência da prática da avaliação em alguns países, existe ainda a realização de ações de avaliação que não correspondem a avaliações efetivas, mas sim a estudos de caracterização generalistas como, e.g., casos de avaliações disfarçadas em estudos SIG ou em análises de mercado.

Neste panorama, cabe à UE o papel de promover a coordenação e cooperação nas matérias da avaliação no espaço europeu. A UE tem vindo a promover investigações no âmbito da temática da monitorização e avaliação do desenvolvimento territorial, com foco na procura de aferição dos parâmetros e fatores de monitorização e avaliação que permitem avaliar o impacto das PP, a objetividade da sua implementação, a realização dos objetivos definidos e sobretudo a articulação e comparação entre territórios. Esta promoção tem vindo a ser realizada sobretudo com a introdução de programas de cooperação que têm contribuído para estudar de forma transversal as diferentes culturas de planeamento e as convergências que se têm verificado por influência europeia. Exemplo disso, é a criação do European Spatial Planning Observatório Network (ESPON) e seu papel enquanto programa de cooperação territorial orientado para o acompanhamento e observação das dinâmicas territoriais e dos impactos territoriais das PP europeias.

O ESPON procura constituir uma base de discussão e partilha de informação entre os estados membros, em prol da cooperação e coordenação transeuropeia nas matérias referentes ao OT e desenvolvimento territorial (ESPON, 2006). A lógica do ESPON não é estabelecer uma perspetiva única e restrita do modo de desenvolvimento do território europeu e uniformizar os sistemas de planeamento e mecanismos de gestão e intervenção territorial dos Estados Membros, mas sim disponibilizar um espaço de partilha e aprendizagem. Isto é, cada estado-membro possui o seu SGT que estrutura o seu processo de OT, podendo todos beneficiar da

troca de experiências e articulação entre estratégias, assegurando o princípio da subsidiariedade e sem que seja ameaçado qualquer poder estatal nestas matérias.

Entende-se assim, no ESPON, que o princípio coesão territorial beneficia da partilha de informação entre os organismos com competências de acompanhamento e promoção das matérias de OT nos vários Estados Membros, promovendo a identificação e análise das tendências de desenvolvimento territorial em contexto europeu (Rodrigues, 2005).

Neste sentido, o ESPON converge para a afirmação da cooperação entre Estados Membros, que através da cooperação inter-regional no quadro da UE têm tido a possibilidade de usufruir e proporcionar novas experiências de relacionamento internacional. A cooperação é imprescindível na articulação entre as diferentes ambições e sentidos coletivos das populações e das administrações dos vários Estados Membros que necessitam de regular, do ponto de vista social e político, o seu espaço territorial que estabelece relações de interdependência com as PP que regulam os territórios adjacentes (Romão Ventura, 2015).

O ESPON tem vindo a revelar-se uma base de suporte ao desenvolvimento de PPBT nos Estados Membros, assente numa perspetiva de coesão territorial europeia. O ESPON apoia o desenvolvimento de PP na medida em que disponibiliza um conjunto de evidências em relação ao desenvolvimento das estruturas territoriais nos vários países que integram o programa, possibilitando a identificação de tendências, perspetivas de desenvolvimento, avaliação de impactos resultantes da implementação das PPBT e permitindo a comparação entre territórios a várias escalas (Medeiros, 2017).

Através deste conjunto de evidências e informações de base territorial, e com o leque de conhecimento que é possível produzir com o seu cruzamento, o ESPON potencia a identificação das oportunidades de desenvolvimento assentes numa visão alargada do território e o reconhecimento das disparidades territoriais a fim de as amenizar numa perspetiva de coesão territorial e desenvolvimento equilibrado (Rao, 2000).

A lógica de observatório territorial que o ESPON assume não é exclusiva do âmbito internacional e o seu funcionamento beneficia da sua extensão para o âmbito nacional de cada estado-membro, numa perspetiva de rede integrada de observatórios territoriais. O ESPON funciona como uma estrutura administrativa que é alimentada de forma sistémica, por cada um dos Estados Membros que integram o programa, com um conjunto de evidências territoriais que permitem a elaboração de análises, comparações e cenários com o intuito de alcançar uma tomada de decisão sobre as estratégias desenvolvimento com base nas dinâmicas verificadas. Ou seja, são os vários Estados Membros, através das suas estruturas

administrativas, que têm a função de alimentar o ESPON, o que promove e facilita a criação de observatórios nas escalas inferiores, designadamente no âmbito nacional como, e.g. no caso português a perspectiva de criação do ONOTU (ver Cap. II – 7.1).

Deste modo, o programa ESPON (2007-2013) tem vindo a atribuir uma maior ênfase no desenvolvimento e coesão territorial (European Observation Network on Territorial Development and Cohesion) e reforçado a sua componente de rede (network), assumindo-se como uma estrutura autónoma que articula entidades de naturezas distintas e promove a cooperação institucional e a coesão territorial (IFDR, 2009). A título de exemplo, no novo ciclo da Rede Europeia de Observação Desenvolvimento Territorial e Coesão – ESPON 2020, o ESPON EGTC (European Grouping on Territorial Cooperation) lançou um convite à apresentação de propostas de análise (Targeted Analysis), no âmbito do respetivo programa de cooperação, onde as partes interessadas apresentam propostas de análise que atendam às exigências e necessidades específicas das suas PP, no entanto considerando sempre a perspectiva de obtenção de evidências territoriais num contexto territorial mais amplo (DGT, 2016, para. 1). Estas análises pretendem-se desenvolvidas em parceria entre as partes interessadas e peritos, aliando o conhecimento empírico das partes interessadas com as evidências territoriais europeias disponíveis no âmbito do tema da análise.

O ESPON EGT orienta as administrações dos Estados Membros nas matérias de acompanhamento do desenvolvimento territorial, OT e dinâmicas territoriais, através da definição de prioridades de desenvolvimento e investigação. Esta definição de prioridades por parte da UE, nomeadamente através do ESPON EGT, tem vindo a influenciar a reconfiguração da política de OT na UE dando prioridade, e.g., à investigação aplicada no contexto do desenvolvimento territorial, da competitividade e da coesão territorial (prioridade 1); ao desenvolvimento de indicadores e dados territoriais, ferramentas analíticas e apoio científico para o acompanhamento das dinâmicas territoriais (prioridade 3); e a construção de capacidade de diálogo entre redes (prioridade 4).

Articulando-se os princípios, métodos e técnicas de acompanhamento e observação, aumenta-se a utilidade das evidências territoriais produzidas para o universo das PP e garante-se um registo útil da sua evolução. Uma das grandes mais-valias do acompanhamento à escala europeia, através do ESPON EGT, consiste na capacidade de disponibilizar informação e estudos multi-escala, que permitem um entendimento das questões territoriais segundo uma visão alargada e assente na cooperação territorial.

A outra grande mais-valia reside na troca de experiências e conhecimento transversal do território e contribui fortemente para a transferência de conhecimento e para processos de aprendizagem e inovação, que são um dos fatores de convergência das práticas de OT com os princípios doutrinários veiculados pela UE, com o Esquema de desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) e as agendas territoriais e urbanas.

Neste sentido, o ESPON tem contribuído para europeização do OT, influenciando os países na redefinição da política de OT. Por esta via, a UE fomenta o desenvolvimento de PP cada vez mais orientadas para os resultados e com forte base territorial, reforçando a necessidade de espacialização de medidas interventivas, articulação na execução dos programas operacionais, e avaliação ao longo da sua implementação. Deste modo, a europeização do OT tem vindo a despertar os Estados Membros para a necessidade de avaliação das PP de OT, numa ótica de monitorização e avaliação dos seus impactos e das dinâmicas territoriais resultantes da sua implementação (ver Cap. II – 4.2).

Neste panorama, a monitorização e o estudo dos impactos e dinâmicas territoriais ganha relevância nas instituições governamentais e nos agentes privados, com a necessidade acompanhar de forma regular a transformação territorial, social, económica, cultural e tecnológica induzida pelas PP. Isto porque, por parte da governança permite criar uma variedade de mecanismos territoriais adaptados à realidade do momento e do sistema-real (Batista e Silva et al., 2009), e por outro lado, aos setores público e privado porque permite a exploração plena das atividades inovadoras e a possibilidade de estabelecer sinergias a nível internacional.

Deste modo, as ações de monitorização e avaliação têm vindo a configurar-se, na ótica europeia, como processos estruturados de recolha, tratamento e produção de informação capaz de informar o processo de desenvolvimento territorial e reduzir o nível de incerteza na tomada de decisão por parte dos decisores e das partes interessadas. Em paralelo, são ações que afirmam um papel de compromisso político por parte da UE e dos Estados Membros no sentido de corrigir os erros sucessivamente cometidos nas matérias das PP com incidência territorial, que na maioria das situações reiteram a necessidade de criação de meios públicos de avaliação e acompanhamento permanente dos processos de desenvolvimento territorial, para que as situações de desequilíbrio ou conflito deixem de exigir correção e resolução, passando a reger-se por um processo dinâmico, atento às transformações e segundo uma lógica de prevenção ativa.

Neste sentido, a influência da UE na reconfiguração da atual política de OT nos vários Estados Membros incentiva à territorialização das PP numa ótica de intervenções integradas de base territorial, que permitam observar integradamente o território, considerando as suas várias componentes e promovendo o diálogo entre

os vários Estados Membros no intuito de construir uma visão partilhada que sustente a definição de PP de OT de forma independente e individualizada por cada Estado Membro soberano.

3. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

3.1. Avaliação em Ordenamento do Território: evolução e perspetiva

A avaliação e o OT estão em evolução permanente, interagindo ininterruptamente nesse processo de transformação partilhada (Amado and Cavaco, 2015, 2017; Antunes et al., 2010; Batista e Silva, 2006a, 2006c; Dallabrida and Becker, 2003a; Ferrão, 2018; Ferrão and Mourato, 2011a; Oliveira, 2011, p. 102; Paixão and Ferrão, 2018).

A avaliação é uma atividade em atualização, que ambiciona ser constante ao longo de todo o processo de OT (Soares Leandro, 2016, p. 5), e que não pode ser executada de uma forma uniforme e transversal a todas as realidades e contextos (Lopes, 2011a, p. 19). A avaliação representa uma parte fundamental do processo de OT, que exige ser executada tendo em consideração as especificidades do contexto e suportando-se numa estratégia de avaliação devidamente delineada (Batista e Silva, 2018). Neste sentido, a comunidade científica desenvolveu diferentes métodos de avaliação que foram dando resposta aos vários paradigmas e teorias de avaliação (Amado and Cavaco, 2015).

A avaliação surgiu no OT com o questionar do nível de eficiência das suas PP (Pereira, 2017), dos seus instrumentos de planeamento (4 P's) (Batista e Silva, 2017a, p. 1), e da sua implementação (final do século XX) e é vista como um auxílio à realização de melhorias ao longo das várias etapas do ciclo de vida do plano ou programa (Oliveira, 2011), contribuindo em paralelo para a compreensão e melhoria do processo de OT através do melhoramento dos padrões das práticas correntes (Berke et al., 2006; Breda Vázquez and Conceição, 2010; Cabral, 2017; Lichfield et al., 1975; Pinho, 2010).

A avaliação em OT surgiu centrada na performance dos instrumentos de planeamento, com ênfase nas questões e eficácia e eficiências dos planos e programas territoriais, tendo vindo progressivamente a evoluir numa perspetiva de avaliação do território e das dinâmicas territoriais decorrentes da implementação das PP.

Avaliação adapta-se ao contexto e por isso existem diferentes métodos de avaliação em OT. Os métodos de avaliação que são oferecidos ao OT não se centram apenas em questões de mérito e valor do processo e dos seus instrumentos (Amado and Cavaco, 2015; Oliveira, 2011; Paixão and Ferrão, 2018; Scriven, 1991; Wholey, 1996; Worthen, 1996) incorporando, para além desses aspetos, o acompanhamento e análise dos seus resultados (Amado and Cavaco, 2015) e do processo de alcance desses resultados (Amado and Cavaco, 2017; Batista e Silva, 2002; Ferrão and Mourato, 2010).

O OT formula PP que atuam a diferentes escalas, representando instrumentos jurídicos empregados para conduzir a intervenção territorial num determinado contexto e âmbito, exigindo métodos de avaliação adequados a essas especificidades. Atualmente, é cada vez mais consensual a noção de que a avaliação em OT tem que ser adequada ao contexto (Gaspar, 1995, p. 6), o que sugere ser acompanhada por ações de monitorização (Batista e Silva, 2018). Isto porque a monitorização auxilia a adequação e atualização da avaliação face ao contexto, disponibilizando um acompanhamento regular entre avaliações, o que contribui para o reforço progressivo do papel da avaliação enquanto ferramenta de auxílio, melhoria, atualização e inovação da atividade de OT (Amado and Cavaco, 2017).

A avaliação surgiu no OT como fase natural da sua evolução e estabilização, e embora sempre presente, tem verificado uma integração lenta e uma operacionalização inconstante no seio do processo de OT. A avaliação está presente no OT desde dos seus primórdios, enquanto componente fundamental à evolução do processo, e é uma constante no OT, mesmo que de uma forma pouco notória e sem o seu valor reconhecido desde do início da atividade (Amado and Cavaco, 2015). O OT integra práticas prepositivas de planeamento, o que o torna merecedor do argumento de Lichfield (1970) de que mesmo que de forma inconsciente e pouco intencional, desde o início de qualquer processo de OT são preconizadas práticas de avaliação na formulação de propostas de desenvolvimento territorial (Lichfield and Chapman, 1970). Ou seja, a avaliação está presente ao longo do processo, mesmo que em certos momentos surja de forma subtil. E.g. ao elaborar uma PP, qualquer um dos 4 4P's (Batista e Silva, 2017a, p. 1), são ensaiadas várias hipóteses e cenários de desenvolvimento de entre os quais é necessário decidir por qual deles optar e apresentar como solução recomendável aos agentes decisores. Esta seleção representa na sua essência uma avaliação, independentemente do seu nível de destaque, profundidade ou sustentação.

Além do apoio à tomada de decisão, a avaliação é também imprescindível no OT na sua componente de acompanhamento regular da intervenção territorial e na monitorização das dinâmicas das alterações que se vão verificando. No atual quadro de constante aceleração da mutação da realidade territorial e da consequente exigência de práticas de OT cada vez mais flexíveis e reativas, a componente de acompanhamento da implementação das PP de OT que a avaliação e a monitorização disponibilizam, representa um contributo para a sucessiva atualização do processo de OT (Ferrão and Mourato, 2010).

No cenário de incerteza que presenciamos atualmente e com o dinamismo que o território oferece enquanto suporte de intervenção, é natural exigir às PP de OT que se atualizem a um ritmo mais acelerado, sendo que a sua progressiva

atualização as torna, por norma, políticas cada vez mais complexas e abrangentes. É nesta componente de atualização regular do processo de OT que a avaliação surge como resposta à necessidade de avaliar as PPBT no sentido de mitigar a possível ocorrência de conflitos ou incompatibilidades fruto da sua execução, evolução ou inovação. E.g. A consideração de novos paradigmas ao nível da sustentabilidade (anos 80⁶) e eficiência energética (início do século XXI) na elaboração de planos e programas, traduzem-se em condicionamentos e alterações no modo como são tratados os aspetos ambientais, da mobilidade, preservação de recursos, ocupação do solo, entre outros (Amado et al., 2014).

À medida que as PP se tornam mais complexas e abrangentes, também as suas avaliações se apresentam mais complexas e especializadas. No início do século XXI, multiplicaram-se os exercícios de avaliação e aumentou-se a sua abrangência em relação às primeiras experiências de avaliação, que se pautavam por práticas ainda muito generalistas e superficiais. O processo de avaliação em OT diversificou-se e tornou-se mais complexo com a evolução da atividade do OT. Isto porque à medida que o OT evolui e integra novos paradigmas emergentes (Amado, 2014a), aumenta a complexidade territorial e o ritmo de transformação do sistema-real (Batista e Silva, 2002), tornando a avaliação das PP mais especializada e focada.

A natureza do processo de avaliação em OT evoluiu, transitando de uma lógica de avaliação transversal para uma avaliação de natureza sectorial e focada em objetivos, componentes e sectores específicos. Com isto, a avaliação evoluiu de um processo tradicionalmente fechado e centralizado num único procedimento de análise, para um conjunto de análises que se especializam no objeto em avaliação, alargando o leque dos atores envolvidos e fomentando a abertura do processo de avaliação. Esta alteração é muito influenciada pelo paradigma da integração e participação da população no processo de OT.

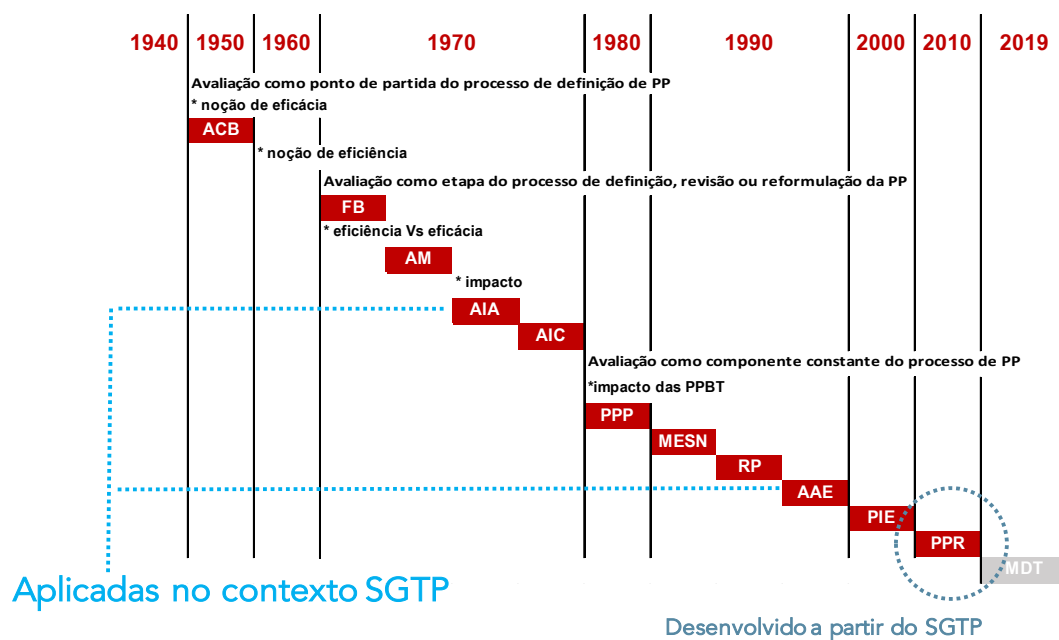
Atualmente, a avaliação em OT é cada vez mais uma avaliação que procura uma consolidação enquanto cultura no seio da atividade, suportada numa análise contra factual de avaliação de impactos e dando ênfase à institucionalização da avaliação (EC, 2003). Isto porque a institucionalização da avaliação desempenha um papel crucial na generalização da avaliação enquanto prática corrente no seio das PP, considerando-se que apenas é possível aumentar o número e abrangência dos exercícios de avaliação através da consolidação da prática da avaliação enquanto cultura e parte do ciclo de vida das PP (Furubo et al., 2002; Jacob et al., 2015).

A transição para uma avaliação de natureza setorial e focada em objetivos, componentes e sectores específicos contribuiu para o aumento do número de

⁶ Tratado de *Brundtland* 1987.

exercícios de avaliação, a par da existência de uma maior diversidade de métodos, requerendo por isso a criação de competências técnicas e a constituição de comunidades profissionais específicas e organizadas segundo estes domínios de intervenção e avaliação (Ferrão and Mourato, 2010).

A evolução da avaliação em OT não se deu ao mesmo ritmo nas suas componentes de investigação e na prática corrente (AD URBEM, 2010). À semelhança do processo de OT, também o processo de avaliação das suas PP viu a sua vertente empírica relacionada com as práticas correntes de avaliação a não ser capaz de acompanhar o ritmo de desenvolvimento da investigação e do conhecimento científico na temática da avaliação (Ferreira et al., 2010; Oliveira, 2011). A transição das experiências pioneiras de avaliação *ex-ante*, direccionadas para a avaliação da conformidade da PP, para as experiências de avaliação preventiva dos impactos territoriais da sua implementação e, mais recentemente, para a avaliação das dinâmicas territoriais e do processo e práticas de OT, tem assumido um percurso evolutivo fortemente influenciado por fatores políticos externos, pelo crescimento da europeização do processo de OT, e pelo reforço das políticas europeias de ambiente e coesão (CE, 2008). Neste sentido, transitou-se assim de uma lógica de avaliação do objeto, centrada na formalidade e muito direccionada para a atividade do planeamento, para uma lógica de avaliação do processo de OT, ao longo das suas várias etapas e com foco nas dinâmicas territoriais verificáveis e na introdução de melhorias nos processos de OT e planeamento (ver figura 13).



AAE – Avaliação Ambiental Estratégica;

ACB – Análise Custo-Benefício (*cost-benefit analysis*);

AIA – Avaliação de Impacte Ambiental;

AIC – Avaliação do Impacto na Comunidade (*community impact evaluation*);

AM – Avaliação Multicritério;

FB – Folha de Balanço (*Planning Balance Sheet Analysis*);

MEASN – *Means for Evaluating Actions of a Structural Nature*;

MDT – Método para a monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais;

PIE – *Plan Implementation Evaluation*;

PPP – *Policy-Plan/Programme-implementation-Process*;

PPR – Plano, Processo, Resultados;

RP – *Reading Plans*;

Figura 13: Evolução do Foco da avaliação. Fonte: Elaboração do autor.

O processo de avaliação evoluiu como resposta á evolução do processo de OT. Embora nunca se tenha alcançado um consenso relativamente à teoria de avaliação que deve suportar a avaliação em OT e ao método a utilizar para avaliar as suas PP, a transição entre paradigmas e teorias de avaliação deu-se suportada no desenvolvimento de métodos que se distinguem pelas suas especificidades em

termos de objetivos a realizar, aspetos que se pretender avaliar, critérios utilizados e à natureza da PP a avaliar.

O desenvolvimento de diferentes métodos comprova a dificuldade de consenso em relação ao método que deve suportar a avaliação em OT e, em paralelo, revela a avaliação como um processo em constante atualização e que acompanha a atividade do OT, onde *“(...) a cada momento, um determinado tipo de plano, e a correspondente visão de planeamento, pressupõe um determinado tipo de avaliação, com questões, critérios e indicadores específicos, com um dado conjunto de técnicas para a sua apreciação, e com recurso a determinadas fontes de informação”* (Oliveira, 2011, p. 102).

Quando analisada a evolução do processo de OT e da sua avaliação, é possível associar diferentes funções que a avaliação tomou face às várias posições na teoria do OT e do planeamento (ver Anexo 3) (Khakee, 1998). A análise de Khakee (1998), considera que a avaliação pode assumir funções desde a (a) otimização; (b) comparação; (c) caracterização; (d) viabilidade; (e) apreciação; (f) interpretação; até ao (g) cálculo de mais-valias, adaptando-se ao paradigma de OT e ao modo de planear que lhe está subjacente através dos métodos de avaliação adotados para a execução da análise. A avaliação pode assumir uma função de (a) otimização, muito conectada com o motivo que despontou a realização das experiências de avaliação no Séc. XIX. Nestas avaliações, a avaliação tem um papel instrumental no sentido de contribuir para auxiliar os planeadores a compreender e melhor os seus planos (Oliveira, 2011), e assumindo-se como uma avaliação com um carácter direccionado para uma ótica de OT assente em práticas de planeamento racional (Hill, 1985), onde se procura otimizar a distribuição do uso do solo e encontrar a melhor relação entre resultados e recursos da solução de zonamento adotada (Khakee, 1998). Por outro lado, em práticas de planeamento que procuram introduzir flexibilidade e adaptabilidade às intervenções, a avaliação pode assumir uma função de (b) comparação sucessiva, e.g. nas intervenções que se conduzem por um processo incremental.

No caso do planeamento advocatório, a avaliação assume a função de (c) caracterização do pluralismo de valores ponderados, permitindo aos planeadores a elaboração de uma análise comparativa (Oliveira, 2011). Em práticas de planeamento orientadas para a implementação das PPBT, os planos e programas, a avaliação assume a função de análise da (d) viabilidade política para a sua implementação.

A função de (e) apreciação pode ser associada a todas as posições na teoria do OT e do planeamento, visto que é intrínseca a qualquer prática de avaliação. No entanto, no caso do planeamento estratégico (Friedmann, 1987; Friend and Hickling, 2012; Healey, 2009), do planeamento comunicativo (Oliveira, 2011) e do planeamento sustentável (Amado, 2005; Breheny, 1997; Kavaliauskas, 2008), a função de

apreciação surge como pilar da avaliação e característica principal das ações de avaliação.

A avaliação tem como função inerente a (f) interpretação, uma vez que o ato de avaliar decorre da interpretação, sendo que no caso do planeamento transativo (Freitas, 2014), a avaliação assume como função a interpretação do processo de aprendizagem (Kalliola, 2014), recorrendo-se à descrição dos resultados face à organização do processo como mediador do conhecimento (Khakee, 1998). Por último, a função de (g) cálculo de mais-valias, conectada com o planeamento negocial, origina ações de avaliação caracterizadas pela consideração de várias opções e dos seus resultados (Oliveira, 2011).

As funções da avaliação não são condicionadas exclusivamente pela relação que estabelece face a posições na teoria do OT (Khakee, 1998), mas também pelo momento em que é executada (Batista e Silva et al., 2009). Do ponto de vista do momento ou fase do processo de planeamento em que a avaliação é realizada, a distinção é determinada em função da implementação do plano e expressa a sua relação com o fator temporal associado ao momento de implementação da PP (Voogd, 1983). Deste modo, a avaliação é realizável em três momentos do processo de planeamento: (a) *ex-ante*; (b) *on-going* e (c) *ex-post* (Batista e Silva, 2017a; Oliveira, 2011; Voogd, 1983).

A avaliação (a) *ex-ante*, é realizada no início do processo de planeamento e nela prevalece o estudo do futuro, segundo a comparação entre as possíveis alternativas resultantes do processo (Baer, 1997). É um momento de realização da avaliação, desenvolvida a partir dos anos 50, onde a avaliação assume um carácter antecipatório segundo uma determinada visão de futuro (Batista e Silva, 2003; Lopes, 2011a). Ou seja, é uma avaliação executada com suporte num determinado cenário de futuro (Amado and Cavaco, 2015), onde se escolhem, de entre as várias alternativas possíveis e em consideração, qual a estratégia e respetivo programa de ações considerados mais adequados para fazer face aos objetivos de intervenção (Prada, 2008, p. 48). Representa um momento de avaliação importante pois permite antecipar e prevenir medidas ou soluções para questões que eventualmente possam surgir durante a implementação (Ferreira and [et al.], 2003).

Na avaliação *ex-ante* existem duas noções distintas que se regulam consoante o conjunto de alternativas em consideração no momento da realização da avaliação. Neste sentido, a avaliação pode ser executada à *priori*, ou à *posteriori*, sendo que a noção *priori* corresponde a uma avaliação *ex-ante* onde as alternativas em consideração não são conhecidas de forma explícita, e a *posteriori* quando a avaliação se cinge a um conjunto limitado de alternativas (Lopes, 2011a, p. 14).

A avaliação (b) *on-going* ou *in continuum* (Batista e Silva et al., 2009), é conectada com a monitorização e corresponde a uma avaliação executada durante o processo de implementação do plano (Amado and Cavaco, 2015). A avaliação *on-going*

acomoda o acompanhamento e avaliação permanente da implementação das ações programadas e das respetivas realizações, no decorrer da implementação do plano (Baer, 1997).

A avaliação *on-going* não é uma avaliação de ocasião, executada a meio da implementação da PP como, e.g., as *mid-term evaluation* apresentadas pela CE no *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development* (EC, 2013, p. 13). A avaliação *on-going* é uma avaliação que à partida se pressupõe que assuma de carácter regular, constante e com uma frequência adequada ao acompanhamento do processo de elaboração, implementação e adaptação do plano, apoiando a tomada de decisão (Batista e Silva, 2018). A avaliação *on-going* é cada vez mais considerada como etapa fundamental do processo de planeamento, pela sua aplicabilidade durante o processo de implementação, e pelas vantagens que incute em termos de apreciação contínua do plano e da sua implementação, sustentando a execução de alterações ao plano, ou a alteração de estratégias (Prada, 2008, p. 48).

Dos três momentos (*ex-ante*, *on-going* e *ex-post*), a avaliação *on-going* é a que enfrente mais obstáculos na sua realização, sendo raramente desenvolvida no sentido restrito dos seus termos (acompanhamento e avaliação permanentes) “(...)dando, na prática, origem à produção regular de elementos de avaliação que se sucedem no tempo com periodicidade variável e que, em regra, depende da periodicidade de obtenção dos dados e da informação que servem de suporte a essa avaliação” (Batista e Silva et al., 2009, p. 157).

A avaliação (c) *ex-post* é uma avaliação retrospectiva onde predomina a observação do passado, compreendendo a averiguação da concretização dos objetivos definidos no plano e respetivos resultados das estratégias e ações programadas, após a implementação do plano (Baer, 1997; Batista e Silva, 2003, 1998). Embora a sua denominação e definição apontem para uma realização após a implementação, a avaliação *ex-post* pode ser realizada em qualquer estágio intermédio da implementação do plano (Batista e Silva, 2017a, p. 7), não tendo forçosamente que ocorrer a propósito do arranque de um novo plano ou na sua revisão (Batista e Silva, 2017a, p. 7). Ou seja, a avaliação *ex-post* é uma avaliação que ocorre após a implementação do plano ou de uma componente deste, E.g. uma medida específica (Prada, 2008, p. 48). É uma avaliação que desempenha um papel significativo na medição do grau de concretização dos objetivos (Guerra, 2002) num período de tempo delimitado (Gomes and Santos, 2012, p. 17), para o qual se avaliam os resultados obtidos e, posteriormente, em função do grau de realização dos objetivos predefinidos se decide a reestruturação ou manutenção das estratégias e do plano (Prada, 2008).

A avaliação *ex-post* ganha especial relevo na atividade do OT e do planeamento pela dimensão de aprendizagem e experiência que proporciona (Amado and Cavaco, 2015), ao nível do processo de formulação de planos e programas tendo em conta a eficácia das suas medidas de intervenção (Oliveira, 2011), visto

esclarecer não só as questões da utilidade do plano, como da eficácia das suas medidas (Batista e Silva, 2000).

Não obstante as tendências da envolvente externa que possam condicionar o sucesso do plano e da sua implementação, a avaliação *ex-post* proporciona ao processo de planeamento e OT, um conjunto de informações relativamente aos resultados do plano e da sua implementação que são cruciais para melhorar o processo de formulação de novos planos e programas. No entanto, a sua maior valência é em simultâneo o maior entrave à sua aplicação, uma vez que esta avaliação muitas vezes é evitada por revelar o nível de sucesso das opções tomadas em sede de planeamento, através da associação entre medidas interventivas e resultados obtidos (Mourato, 2017; Pereira, 2017). E.g. no caso português, no SGTP, a avaliação *ex-post* introduzida ao nível dos IGT com os Relatórios de Execução do PDM em vigor revelam que a sua realização tem uma expressão reduzida (Castelo Branco, 2018; Pina et al., 2018a), assente num desconforto visível por parte do corpo político e na falta de orientação que sustente a sua execução por parte do corpo técnico, apesar de se considerar vital o seu exercício na esfera do OT (Miranda, 2013, p. 21).

Além dos três momentos convencionais (*ex-ante*, *on-going* e *ex-post*), existe ainda a avaliação *ínterim* ou intermédia, realizada a meio da implementação do plano. Atualmente a avaliação *ínterim* ainda não possui o reconhecimento consensual, equivalente aos três momentos convencionais, por parte da comunidade internacional (Baer, 1997; Batista e Silva et al., 2009, p. 157; EC, 2013; Kocabaş and Kopurlu, 2010; Voogd, 1998). Por exemplo, em Portugal a avaliação *ínterim* foi introduzida no contexto de avaliação do Programa Polis, programada para ocorrer sensivelmente a meio do período de implementação ou realização do plano (Lopes, 2011a, p. 14).

A avaliação em OT representa em si um mecanismo de compreensão e aprendizagem (Amado and Cavaco, 2015; Ayob and Morell, 2016; Kalliola, 2014; Nutley et al., 2003; Trochim and Donnelly, 2006), permitindo entender como foi implementado o plano (Amado and Cavaco, 2017), como foi operacionalizado, o que alcançou (Sanderson, 2009), que dinâmicas gerou e o que é necessário para ser melhorado (Williams, 2000). Deve por isso ser vista como procedimento de determinação do mérito ou valor de um determinado plano, programa ou componente, preferencialmente de forma regular e sistêmica (Amado and Cavaco, 2015), e que contribui para a melhoria e atualização do processo de OT, e.g., em termos de acolhimento de novos paradigmas e disciplinas emergentes na atividade (Oliveira, 2011; Oliveira and Pinho, 2010).

3.2. Metodologias de avaliação em OT

Ao longo das últimas décadas, o OT viu desenvolvido um conjunto de métodos de avaliação que se distinguem pelas suas especificidades (quantitativos/qualitativos) (Antunes, 2017; Patton, 2002), tanto ao nível dos seus fundamentos teóricos como da sua operacionalização. Analisando a evolução das metodologias de avaliação em OT, verifica-se um enorme desfasamento (*gap*) teórico-empírico entre quadro legal e regulamentar e as práticas correntes de avaliação de PP, no qual “(...) *para além da situação limite que corresponde à inexistência da prática da avaliação em alguns países, um dos aspetos mais visíveis deste vazio é o predomínio dos métodos qualitativos na teoria e investigação, e a dominância de métodos quantitativos na prática profissional*” (Oliveira, 2011, p. 26).

Embora tenha existido uma certa dedicação em termos de reflexão metodológica em torno da avaliação de PP em OT, nunca se alcançou um consenso em termos de qual a teoria ou método que deverá conduzir a avaliação em OT.

Em teoria, o alcance de um consenso nestas matérias afigura-se quase que impossível por diversas razões:

- (1) A avaliação em OT é uma avaliação no campo das ciências sociais, o que a impossibilita de representar um procedimento científico que culmina sempre no mesmo resultado independentemente de quem a executa, induzindo-lhe uma componente subjetiva (Ferrão, 2017; Ferreira, 2017a; Louçã, 2018; Mourato, 2017; Pereira, 2017).
- (2) A avaliação é sempre um exercício complexo e difícil (Oliveira, 2011), cuja complexidade aumenta quando incide sobre um objeto complexo como o território. O OT é uma disciplina em constante atualização, o que implica uma constante atualização do processo de avaliação, incluindo neste os seus métodos, procedimentos e fundamentos teóricos (Amado, 2018b; Batista e Silva, 2018).
- (3) A avaliação em OT é um exercício dirigido, o que implica uma adaptação ao objeto em avaliação, dificultando o alcance de um procedimento universal, passível de ser aplicado a qualquer caso de estudo sem qualquer adaptação (Amado, 2018a).
- (4) a avaliação em OT envolve um conjunto alargado de atores, onde a dificuldade no alcance de um consenso aumenta proporcionalmente ao número de atores envolvidos (Batista e Silva, 2018).

O foco nas questões da avaliação não foi constante ao longo dos tempos, sendo mais expressivo nos momentos pós *boom* de intervenção e aligeirado nos momentos de grande intervenção territorial. A história revela que a avaliação em OT fica para segundo plano nos momentos em que é necessário dar uma resposta rápida em termos de intervenção territorial. Quando o OT é confrontado com problemas que necessitam de uma resposta urgente (Glasson, 1992), ou quando existe em simultâneo vontade e disponibilidade financeira para uma execução rápida, a história revela que as ações de avaliação ficam esquecidas, ou são adiadas para uma fase *ex-post* porque envolvem tempo, e se repercutem num aumento significativo do tempo de reflexão na definição e implementação da PPBT – programa, plano, projeto. Esta situação justifica as três décadas com que prevaleceram incólumes as teorias e métodos desenvolvidos no período do pós-guerra, que apenas começaram a ser alvo de críticas nos anos 80 (Ferrão, 2018, p. 7).

Existe uma relação direta entre a investigação na temática da avaliação em OT e os ciclos económicos que pautam a intervenção territorial. A investigação ao nível da avaliação em OT embora existente, é escassa e não tem tido uma consolidação fácil no meio da academia e da prática profissional. O foco da investigação nesta temática abranda com a necessidade de produzir PP e aumenta quando surgem constrangimentos ou limitações à implementação das PP. Isto é, a disponibilidade (abundância ou escassez) de recursos interfere no processo e OT, e consequentemente na sua componente de avaliação.

É notória a escassez de ações de avaliação e o reduzido número de ações de avaliação em OT (AD URBEM, 2010). Esta situação é evidente quando comparada a expressão das PP avaliadas, face ao total de PP implementadas, e ainda mais expressiva quando descontados os relatórios apelidados de avaliações, que se resumem a estudos genéricos, e.g. apoiados nas ferramentas SIG e em análises de mercado (Oliveira, 2011; Voogd, 1998).

Em muitos casos, a falta de realização relaciona-se com a ausência de um método para a sua execução. Esta situação leva a que se desenvolvam métodos caso a caso, num panorama em que para cada PP é delineado um método específico, sem articulação com outras aplicações e comprometendo questões como harmonização e articulação entre avaliações, num processo que no seu extremo conduz a que existam tantos métodos quantas aplicações práticas.

Muitos dos métodos são feitos e aplicados apenas a um caso de estudo, sendo corrente empregar a expressão ‘construção de um método’ cada vez que se vai executar uma avaliação com base em adaptações de métodos existentes. A avaliação pode e deve ser adaptada ao contexto e objeto, mas isso não lhe atribui forçosamente alterações do ponto de vista processual e de fundamentação teórica

que a tornem um método de avaliação distinto. Quando analisados os métodos de avaliação existentes, verifica-se que partilham determinados critérios e fundamentos teóricos, originando tipos de avaliação distintos mas que tendem frequentemente a sobrepor-se parcialmente (Ferrão, 2018, p. 22).

Nas matérias de avaliação em OT, a literatura destaca um conjunto de métodos que foram desenvolvidos ao longo do tempo e de acordo com um determinado contexto, dos quais a investigação de doutoramento de Vítor Oliveira (2011) faz uma síntese devidamente estruturada, onde são sistematizados os métodos com maior relevância para o planeamento e OT. No âmbito da presente investigação foram analisados os seguintes métodos de avaliação de PPBT em OT (ver Anexo 4 e Anexo 5):

ACB – Análise Custo-Benefício (cost-benefit analysis)

FB – Folha de Balanço (planning balance sheet analysis)

AIC – Avaliação do Impacto na Comunidade (community impact evaluation)

AM – Avaliação Multicritério

GAM – Goals-Achievement Matrix

PPP – Policy-Plan/Programme-Implementation-Process

MEASN – Means for Evaluating Actions of a Structural Nature

PIE – Plan Implementation Evaluation

MLBP – More and Better Local Planning

AP – After the Plan

GPEC – General Plan Evaluation Criteria

PPR – Plano, Processo, Resultados

AIA – Avaliação de Impacte Ambiental

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

PNP – Performance of National Policies

RP – Reading Plans

DPW – Does Planning Work

MPM – Making Plans that Matter

Da análise efetuada, sobressaíram os métodos da ACB, FB, GAM, PPP, AIA, AAE e PPR (ver Anexo 4 e Anexo 5) (Amado and Cavaco, 2015; Lichfield, 1956; Maunsell, 2005; Mc Allister, 1982; Oliveira, 2011; Sager, 2003).

A ACB (1958) é considerada o primeiro método de avaliação formal aplicado no OT, e estabelece a relação entre os custos e os benefícios associados a cada medida estratégica, utilizando como critério de referência as quantificações monetárias (Oliveira, 2011). Este aspeto concede-lhe uma grande vantagem ao nível da leitura e compreensão da avaliação, face a outros métodos, pelo facto de se suportar numa referência de fácil apreensão por parte do cidadão comum (CE, 2006, 2003; Mc Allister, 1982b). No entanto, a ACB é questionada por se referir a um método suportado na disponibilidade de pagamento, segundo um processo no qual se determina se os benefícios vencem custos e se esquecem interesses superiores, como os aspetos distributivos de equidade, utilidade e interesses sociais e ambientais (Oliveira, 2011).

Decorrente das debilidades apontadas ao nível da eficiência real da ACB nas matérias do OT, emergiu o método da Folha de Balanço (FB) (*Planning Balance Sheet Analysis*) (Oliveira, 2011), criada por Lichfield (1956), sustentada no entendimento de que os custos e benefícios não são homogéneos (Mc Allister, 1982b), requerendo a articulação entre os vários elementos que compõe a unidade territorial. Esta heterogeneidade é então espelhada segundo uma ficha de contabilização discriminada (Lichfield, 1956; Mc Allister, 1982b; Sager, 2003) que separa os custos e benefícios associados ao plano pelos diferentes grupos da sociedade (Oliveira, 2011; Sager, 2003).

A GAM (anos 60) surge na sequência da FB, procurando também ela própria melhorar os métodos existentes, neste caso assumindo-se como uma avaliação multicritério integrada, e sendo alternativa às fragilidades dos métodos de avaliação lineares existentes como, e.g. a ACB. Neste sentido, a GAM apresenta-se surgiu como uma avaliação multicritério que pretende dar resposta à necessidade de considerar na avaliação aspetos intangíveis muitas vezes associados a questões qualitativas (Nijkamp et al., 1990).

A PPP (1985) foi criada por Alexander e procura integrar a dimensão do processo na avaliação, uma vez que, por norma, até à data a avaliação se cingia com maior ênfase, ou apenas, aos resultados (Alexander, 1985). Neste sentido, a PPP possibilita uma avaliação do processo do planeamento que integra a componente política, do processo, das PP e das decisões operacionais de implementação, relacionando-os com os seus resultados, outputs e impactos no sistema-real (Alexander and Faludi, 1989, p. 131).

A AIA (1969) é um método de avaliação de carácter preventivo, que se dedica aos impactos ambientais, diretos ou indiretos, possíveis de verificar decorrentes da intervenção territorial associada à implementação de uma determinada PPBT. A AIA é um método consolidado (Oliveira, 2011, p. 105) e devidamente integrado no OT,

e.g. Sistema Federal Americano e na União Europeia, esta última com a Diretiva Comunitária 85/337/CEE, e nos sistemas de planeamento tal como no caso do SGTP (Partidário, 2003, 2001). A AIA é responsável pela introdução da dimensão da mitigação, introduzindo na avaliação a componente de estabelecimento de medidas e ações compensatórias com vista a minimizar/mitigar os impactos decorrentes da intervenção territorial.

A AAE (1993) surgiu na sequência da AIA, que revelou uma certa debilidade em termos da componente estratégica que está inerente à avaliação de qualquer PP. Deste modo, a AAE surge como método de avaliação e apoio à tomada de decisão, introduzindo a dimensão estratégica através da identificação, descrição e avaliação dos possíveis efeitos significativos no ambiente, procurando assim integrar as considerações ambientais e as várias alternativas na tomada de decisão. A AAE trata-se portanto de um procedimento ininterrupto de avaliação da qualidade e das consequências ambientais associadas às várias opções estratégicas (Amorim, 2009; Partidário, 2007).

A PPR (2011) foi criada por Oliveira e apresenta-se como um método de avaliação de planos municipais que é aplicado segundo uma avaliação *on-going*, ao longo do processo de planeamento e que tem foco na implementação da PP e nos resultados práticos da PP no território. A PPR foi criada com vista a aplicação a PPBT, planos, e executa uma análise ao nível da abrangência, a seletividade e o rigor (Oliveira, 2011)

A análise dos métodos de avaliação em OT deve ser feita em dois momentos, correspondendo um a uma leitura de conjunto (ver anexo 5) e o outro a uma leitura individual (ver anexo 4). Na leitura de conjunto, é possível entender a relação entre os vários métodos em análise e compreender em que pontos convergem e divergem ao nível das especificidades próprias de cada método.

A leitura individual disponibiliza à investigação uma análise mais detalhada e de pormenor ao nível da operacionalização e especificações de cada método. Na análise individual é possível entender o funcionamento do método e a sua composição e fundamentação teórica. A leitura individual é uma leitura que antecede a leitura de conjunto e é fundamental para permitir executar uma matriz de comparação entre os vários métodos, sem a qual não é possível fazer o cruzamento destes e obter a leitura de conjunto.

Qualquer sistematização ou categorização de métodos de avaliação integra uma inevitável dose de arbitrariedade (Ferrão, 2018, p. 23). A investigação optou por realizar uma leitura de conjunto com suporte numa matriz analítica (ver anexo 5) que relaciona os métodos estudados, considerando as especificidades de cada método (Oliveira, 2011), relacionando-os com as posições na teoria do planeamento e as

funções de avaliação (Khakee, 1998), referenciadas cronologicamente, categorizando-as em relação ao momento em que se destina a sua realização no processo de OT (*ex-ante*, *on-going* e *ex-post*) (Batista e Silva, 2017a; Oliveira, 2011; Voogd, 1983) e agrupando-as em relação a cinco categorias de avaliação: (a) métodos de avaliação de alternativas e apoio à tomada de decisão; (b) métodos de avaliação de processos e resultados; (c) métodos de avaliação de impactos; (d) métodos de avaliação de portfólios de instrumentos e de integração de prioridades transversais em políticas sectoriais; e (e) métodos de avaliação da participação civil nas PP (Ferrão, 2018, p. 23).

Os (a) métodos de avaliação de alternativas e apoio à tomada de decisão, representam um conjunto de métodos desenvolvidos numa perspetiva de avaliação maioritariamente *ex-ante* e que procura disponibilizar à tomada de decisão um conjunto de evidências que suportem a identificação e seleção de alternativas, e.g. a ACB, a FB ou a AM.

Dentro desta categoria, os métodos divergem em funções de adaptações ao contexto ou com a inclusão de noções emergentes. Neste conjunto, é comum os métodos surgirem com a inclusão de melhorias em relação a métodos existentes, e.g. a FB vs ACB, ou representando um alargamento do âmbito da avaliação a questões emergentes na disciplina do OT, e.g. a AIC que surge com a introdução do conceito de impacte e a formalização do método AIA (1969) e que se assume como uma adaptação da FB a noções emergentes na atividade do planeamento e do OT.

O que os distingue dos (b) métodos de avaliação de processos e resultados, é o fato de os últimos serem desenvolvidos numa perspetiva de avaliação *ex-ante*, *on-going* ou *ex-post*, que também procura disponibilizar à tomada de decisão um conjunto de evidências que suportem a identificação e seleção de alternativas, embora com uma forte componente relativa à implementação. Estes métodos surgiram associados à avaliação da PP numa perspetiva de aprendizagem e verificação da adequabilidade das medidas de intervenção das PPBT, que não encontravam nos métodos existentes a dedicação merecida à componente da implementação. Neste sentido, estes métodos surgiram assentes no mote de que em OT a estratégia otimizada não representa forçosamente a estratégia ideal, existindo enúmeras oportunidades para a ocorrência de desvios ou adaptações na fase de implementação. Ou seja, são métodos dedicados ao processo de obtenção dos resultados, analisando por isso o processo e os resultados, embora com maior ênfase nas questões do processo, e.g. a PIE que avalia o grau de implementação dos planos de uso do solo através dos processos de licenciamento e dos planos urbanos, não sendo parte integrante da análise os resultados físicos da implementação do plano (Laurian et al., 2004).

Os (c) métodos de avaliação de impactos, correspondem a um conjunto de métodos desenvolvidos com apoio na noção de impacto, introduzido pela AIA (1969), e que procura disponibilizar à tomada de decisão perspetivada dos impactos associados à implementação das alternativas em consideração. Este conjunto de métodos é habitualmente aplicado em avaliações *ex-ante*, e.g. AAE e AIA, porém não são

exclusivos destes dois momentos de avaliação, existindo métodos nesta categoria desenhados para aplicações noutras fases do processo, e.g. o MEASN, aplicado nos âmbitos internacional, nacional e regional, a programas de natureza estrutural, em avaliações *on-going*.

Os (d) métodos de avaliação de portfólios de instrumentos e de integração de prioridades transversais em políticas sectoriais, representam um conjunto de métodos desenvolvidos numa perspetiva de avaliação *ex-ante*, *on-going* ou *ex-post*, da formalidade da PP focando sua a componente instrumental física, na conformidade entre os elementos que compõe a PP e a sua utilização na implementação. Nesta categoria surgem métodos que executam a análise exclusiva das componentes escritas do plano, e.g. a RP, e métodos que analisam a execução do plano de acordo com as suas componentes instrumentais, e.g. a DPW que avalia a implementação da PP através da análise da execução das peças regulamentares do uso do solo.

Os (e) métodos de avaliação da participação civil nas PP, correspondem a um conjunto de métodos desenvolvidos com especial destaque na importância da participação pública no processo de definição e implementação, nomeadamente nas suas componentes de aceitação e utilização da PP. Estas metodologias surgem associadas à expressão que a participação pública tem alcançado no seio da prática e da investigação, em especial pelas suas mais-valias no que diz respeito à integração da população no processo de planeamento e na creditação do próprio processo. Muitos destes métodos, são métodos de monitorização e avaliação participadas (MAP) (Prada, 2008) e contribuem para a credibilização do processo de OT, que encontra neste tipo de avaliação uma forma de integrar uma população cada vez mais interessada e com vontade de participar de forma ativa no processo de ordenamento e desenvolvimento (Amado et al., 2017), focando o envolvimento dos vários grupos sociais ao longo do processo de definição e implementação da PP, e.g. a MPM. Neste sentido, os MAP assentam em quatro princípios fundamentais (participação, aprendizagem, negociação e flexibilidade) e reforçam a noção de responsabilidade pública no OT (Estrella and Gaventa, 1998; Prada, 2008).

Da análise individual dos vários métodos (ver Anexo 4), é possível recolher um conjunto de conclusões que se reforçam na leitura cronológica e de conjunto (ver Anexo 2), e que é sintetizada pela análise cruzada feita na matriz analítica que conjuga os vários métodos (ver Anexo 5).

A análise dos métodos de avaliação torna claro que a utilização de unidades de medida de fácil apreensão por parte de todos os grupos envolvidos (ACB) facilita na aceitação, perceção e utilização da avaliação. Porém nem todos os aspetos a considerar numa avaliação no âmbito do OT são possíveis de quantificar ou, quanto muito são de quantificação questionável. Neste sentido, a análise que suporta a avaliação deve por isso ter a capacidade de selecionar quais os aspetos relevantes

e que devem integrar na avaliação (ACB), considerando-os na sua respetiva heterogeneidade (FB) e distinguindo-os entre impactos e repercussões, diretas ou indiretas (FB, AIA, AAE, MEASN).

Os métodos beneficiam de análises abertas, flexíveis e adaptáveis às especificidades de cada caso ou tipo de avaliação a realizar (AIC). Isto porque a avaliação em OT é complexa (AM) e executada num determinado contexto, sendo que qualquer que seja o método de avaliação aplicado beneficiará de adaptações ao referido contexto (PPR, AIC e GAM).

Neste sentido, os métodos devem adotar uma estrutura de avaliação aberta (Khakee, 2003), flexível ao ponto de ser adequada às características da PP e viável ao ponto de resultar numa avaliação concreta, útil e realista (Pawson and Tilley, 1997). No entanto, é necessário que os métodos não se verifiquem extremamente vagos, ao ponto de surgirem como meras orientações metodológicas, para a realização de uma avaliação sem capacidade de exprimir o real efeito e consequências da PP (Pina et al., 2018a).

Além de análises abertas, os métodos beneficiam ao apresentarem-se eles próprios abertos à participação e integração dos vários grupos envolvidos (MPM), promovendo cada vez mais a integração de uma população interessada (Batista e Silva, 2017b, 2018), e.g. através da utilização de critérios genéricos que reduzam a complexidade linguística associada às matérias da avaliação (GPEC), e apresentando os resultados da implementação das PP de forma clara (PPR).

No entanto, o foco das ações de avaliação não pode ser apenas o resultado das PP, mas também do processo de alcance desses resultados (PPP).

É cada vez mais dado especial destaque à avaliação *on-going*, numa perspetiva de avaliar o processo face aos resultados, uma vez que é no processo que reside a possibilidade de adaptação da PP em tempo oportuno (PIE), ou seja, melhorando o processo, melhoram-se as políticas e melhoram-se os resultados. Em paralelo, é na implementação que reside a possibilidade de ocorrerem divergências à PP, sendo crucial deter um feedback regular em relação à execução e adequação da PP durante a sua fase de implementação (MBLP) (Dalton and Burby, 1994; Laurian and Shaw, 2009; Norton, 2005; Parkin, 1993). Apenas uma avaliação *on-going*, executada de forma regular e assente num processo de monitorização permanente do processo de implementação é capaz de revelar a adequabilidade da PP, se esta se mantém atualizada ou não, indicando a sua necessidade de revisão ou extinção.

4. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS

4.1. Monitorização e Avaliação, diferenças e convergências

Monitorizar é diferente de avaliar, porém é corrente a utilização destes dois termos como sinónimos, mesmo na definição de métodos de avaliação por parte de especialistas e entidades reconhecidas, o que torna importante a sua distinção no âmbito da investigação (Castelo Branco, 2018; Lopes, 2011, p. 15; Pereira, 2017). A monitorização surge como suporte da avaliação e está relacionada com o acompanhamento contínuo do processo de evolução dos fenómenos de transformação territoriais, conhecidos como dinâmicas territoriais (art.2 - RJAIA, 2013).

As dinâmicas territoriais exprimem os fenómenos de evolução do território de forma integrada, não o entendendo como um simples recetáculo das alterações, mas também como elemento gerador de transformações. Ou seja, as dinâmicas territoriais exprimem as alterações verificáveis no território e as suas causas, num intervalo temporal delimitado, contribuindo para o entendimento do comportamento associado a um determinado sistema territorial (sistema-real, PP, atores intervenientes, população, entre outros) (Azaïs, 2000). Para tal, monitorizam-se as mutações que este sistema vai sofrendo nas suas várias instâncias territoriais, a fim de viabilizar a realização de uma avaliação que identifica um padrão de desenvolvimento e exprime a natureza, as causas, efeitos, frequência e velocidade com que ocorrem determinadas alterações.

As dinâmicas territoriais associam-se à monitorização e também à avaliação, uma vez que não refletem uma informação estática, relativa a uma instância ou momento, mas sim um conjunto de informações respetivas a um intervalo de tempo e que num determinado momento necessitam de ser avaliadas. Neste sentido, para que seja possível avaliar as dinâmicas territoriais, é necessário previamente monitoriza-las e acompanhar a sua evolução, pois a sua avaliação é executada por comparação entre dados de momentos temporais diferentes (Amado and Cavaco, 2017), o que torna o conceito de dinâmicas territoriais próximo dos conceitos de monitorização e avaliação.

A proximidade entre os conceitos de avaliação (*evaluation* e *assessment*) e monitorização, por vezes, leva a que estes sejam frequentemente aplicados como sinónimos embora se tratem de conceitos distintos (ver Cap. I – 1.1). São evidentes as divergências relativas à definição de uma base conceptual estabilizada no que diz respeito a cada um destes dois conceitos (Amado and Cavaco, 2015), no entanto a academia converge na apresentação do conceito de avaliação como associado a um procedimento de avaliação pontual e o conceito de monitorização como associado a um procedimento de avaliação contínua e assente na sistematização de procedimentos (Prada, 2008, p. 50).

Neste sentido, a avaliação surge como um procedimento estático, de momento, onde se realiza “(...) *uma análise sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política em curso ou concluído, desde o seu desenho à sua implementação e aos seus resultados, tomando por base um conjunto de critérios*” (Marques da Costa, 2018, p. 93, citando OECD, 2002, pp. 21–22). Na avaliação são explicitados os objetivos e metas a atingir, com a finalidade de identificar e medir desvios, e de corrigir trajetórias face ao sistema territorial de partida, numa ótica de medir, valorar, comparar, escolher ou rejeitar (Batista e Silva, 2003).

Por outro lado, a monitorização corresponde a um procedimento de acompanhamento contínuo, suscetível de autonomização (Batista e Silva, 1999), “(...) *que recorre a um conjunto de indicadores específicos para permitir aos gestores e aos beneficiários possuírem indicações sobre a implementação, os objetivos e os respetivos inputs financeiros envolvidos*” (Marques da Costa, 2018, p. 93, citando; OECD, 2002, pp. 27–28).

Monitorização, avaliação e OT, são três conceitos inseparáveis do ponto de vista teórico-empírico (Oliveira, 2011), na medida em que a monitorização e a avaliação contribuem para um processo de OT dinâmico, contínuo e cíclico, capaz de se adaptar à realidade territorial em permanente mudança (Portugal, 2002, p. 7).

O OT, enquanto atividade estratégica-interventiva-governativa, necessita de se ajustar permanentemente à realidade e condições do momento (Davoudi, 2015), exigindo o acompanhamento regular e continuado das transformações territoriais que se vão verificando, através de práticas de monitorização e avaliação (Batista e Silva, 2018, 2003, 1999). Neste sentido, o OT necessita da monitorização e da avaliação para ser alimentado por um conjunto de informação variada e com origem em várias fontes e sectores de informação diferentes (Flyvbjerg, 2001; Healey, 2009, 1992; Krizek et al., 2009; Owens et al., 2006; Rydin, 2007; Tennøy et al., 2016), que retratem as transformações do território e as suas dinâmicas (Pereira, 1984).

A monitorização, avaliação e OT, são conceitos interdependentes, que dependem, condicionam e influenciam entre si (ODPM, 2004). O OT é uma atividade que condiciona o desenvolvimento territorial e em simultâneo é condicionada por esse território e pelas suas dinâmicas de desenvolvimento, uma vez que no momento em que o homem “(...) *é inserido numa parte do espaço, transforma-a à sua imagem, mas ao mesmo tempo submete-se e adapta-se a coisas materiais que lhe resistem*” (Halbwachs, 1968, p. 132; Silvano, 2010, p. 19). Em igual proporção, também a monitorização condiciona e é condicionada pela avaliação.

A monitorização e avaliação são dois conceitos que se condicionam e complementam. O tipo de monitorização realizado, e.g. em termos da frequência com que são recolhidos os dados e o modo como são tratados e disponibilizados,

condiciona e influencia o tipo de avaliação que se realiza, na medida em que é a monitorização que alimenta o momento de avaliação. Por sua vez, o tipo de avaliação, e.g. fundamentos teóricos e foco da avaliação, influencia os procedimentos de monitorização, na medida em que estes são desenhados com o intuito de alimentar um processo de avaliação específico.

Embora o processo de monitorização possa decorrer à parte do processo de avaliação, como procedimento de recolha de dados e registo documental, não sendo condicionado pelo tipo de avaliação a realizar, o mesmo não acontece em relação à avaliação. A avaliação depende sempre da monitorização, uma vez que é alimentada por esta. É a monitorização que dita o detalhe, conteúdo, abrangência, temporalidade e fonte da informação disponível para alimentar a avaliação, e.g. nos seus procedimentos metodológicos, e que é tida em conta na discussão das ações de desenvolvimento futuro (Amado and Cavaco, 2017; Faludi, 1973; Friedmann, 1987; Tennøy et al., 2016). É nesta componente de alimentação informativa que a monitorização desempenha um papel fundamental no processo de avaliação, em especial quando se trata de processos integrados num universo complexo como o da avaliação em OT (Pereira, 2017), que se debruça sobre o desenvolvimento de atividades interventivas num meio territorial em constante mutação (Batista e Silva, 1997), com múltiplos intervenientes e com cenários de incerteza tendencialmente crescentes (Amado and Cavaco, 2017).

A monitorização desenrola-se segundo um processo que assume um conjunto de exigências (Batista e Silva, 2018). É um processo que implica objetividade e definição de objetivos, na medida em que requer um propósito, mais ou menos explícito, que pretende atingir com a ação de monitorização. Neste sentido, implica capacidade de avaliar visto que requer um conjunto de conhecimentos, recursos e aptidões necessários à execução da tarefa, e uma forte relação com a dimensão da temporalidade ao realizar um acompanhamento continuado de um objecto em constante mutação.

A maior exigência no processo de monitorização é a capacidade de gerir a informação (Branco, 2017; Castelo Branco, 2018), tanto ao nível da recolha, como do tratamento e disponibilização da mesma (Moura, 2017), o que torna crucial para o sucesso das ações de monitorização a definição dos procedimentos para cada uma das fases de recolha, tratamento e disponibilização, bem como para a utilização da informação (Vala and Neves, 2018).

O processo de monitorização não se esgota num processo de recolha e disponibilização de informação (Pereira, 2017), podendo contribuir de forma ativa para a tomada de decisão incutindo consequências e assumindo uma natureza consequente no seio do processo de OT (Batista e Silva, 2006a). Outra grande exigência que é feita ao processo de monitorização é a capacidade de participação e integração de diversos grupos de atores no processo. A inclusão da participação no seio das atividades de monitorização não é apenas uma ação lógica e decorrente da evolução do próprio processo de avaliação, mas sim uma resposta a uma

sociedade que se revela cada vez mais exigente e interessada em ser integrada e em participar nas escolhas e no processo de regulação do desenvolvimento territorial (Amado et al., 2017).

No âmbito dos processos de avaliação, a monitorização é um conceito que pode assumir um carácter estratégico no modo como articula a compreensão da associação de eventuais ocorrências de desvios do plano com as fases seguintes de implementação das estratégias e ações (Feio, 2010). É uma atividade que permite acompanhar a execução e verificar o modo de execução e os reais efeitos da implementação do plano ao longo de todo o processo (Batista e Silva, 2018; Mourato, 2017), espelhando o comportamento e as respostas do território às intervenções de forma contínua e não numa instância territorial única (Amado and Cavaco, 2017). Deste modo, assume-se como uma prática imprescindível para garantir a atualização das bases de conhecimento (Ferrão, 2017; Vala and Neves, 2018), permitindo uma reflexão permanente segundo uma postura atenta à complexidade do objeto territorial e ao seu desenvolvimento dinâmico e complexo (Prada and Pereira, 2010).

Embora com finalidades diferentes, é possível encontrar convergências ao nível da avaliação e da monitorização, nomeadamente nos objetivos máximos. Tanto a avaliação como a monitorização têm como finalidade a realização da avaliação, uma vez que o termo monitorização deriva do latim e corresponde ao ato de acompanhar e avaliar (Costa Lobo et al., 1995). No caso do OT, a monitorização das dinâmicas territoriais assume um papel de relevo na avaliação, na medida em que apenas é possível realizar a sua avaliação mediante o acompanhamento e registo prévio das respostas do território às várias intervenções feitas. O mesmo se aplica à componente da PP (*policy*), neste caso PPBT, cuja avaliação necessita de ser antecedida pelo acompanhamento da sua implementação, uma vez que sem esse acompanhamento não é possível entender a territorialização da PP (ver Cap. I - 2.3).

4.2. Dinâmicas e Impactos Territoriais na perspetiva da avaliação

O sucesso da evolução das PP de OT depende das aprendizagens com experiências anteriores e do conhecimento aprofundado da sua operacionalização em termos de impactos e dinâmicas territoriais geradas, uma vez que o processo de intervenção no território requer uma precedência clara em termos de perceção e conhecimento do funcionamento e comportamento da realidade em questão. Neste sentido, a alimentação do processo de tomada de decisão requer cada vez mais um

registo comportamental do que têm vindo a ser as dinâmicas territoriais induzidas pela intervenção territorial e ação do Homem e, em paralelo, um registo dos impactos territoriais da PPBT, permitindo assim aos agentes decisores conhecer melhor o modo de resposta do território às PP, em prol do aumento da adequabilidade das medidas interventivas propostas e assegurando uma redução da incerteza no processo de implementação (Amado, 2018a).

As dinâmicas e impactos territoriais são ambos entendidos na perspetiva da avaliação como alterações no sistema territorial, no entanto correspondem a conceitos diferentes. Embora partilhem de certos aspetos, e.g. o enfoque territorial, a principal diferença entre estes dois conceitos reside no objeto a que cada um dos conceitos se refere. Enquanto os impactos territoriais são entendidos pela avaliação como exclusivamente decorrentes da implementação das PP, nas dinâmicas territoriais o espectro é alargado a todos os elementos que compõem o sistema. Ou seja, na perspetiva da avaliação das dinâmicas territoriais são considerados os fenómenos de transformação do contexto territorial de forma integrada, não se resumindo apenas às alterações decorrentes das medidas interventivas da PP, mas sim a todas as restantes componentes do sistema territorial que interagem com a intervenção realizada e se apresentam também eles como elementos geradores de transformações (Amado and Cavaco, 2017). Existe ainda a questão da dimensão temporal com que são abordados ambos os conceitos por parte da avaliação. Na perspetiva da avaliação, as dinâmicas territoriais remetem para a avaliação de um determinado comportamento evolutivo que se tem vindo a registar, o que lhe atribui um carácter temporal dinâmico e alargado, tanto ao nível do enfoque da análise como do seu resultado. Ou seja, a avaliação das dinâmicas territoriais permite avaliar o processo e a evolução da transformação territorial, enquanto a avaliação dos impactos remete para uma avaliação de resultados e efeitos da PP.

As dinâmicas e impactos territoriais nunca são considerados na sua totalidade na perspetiva da avaliação. Independentemente da profundidade, abrangência e detalhe das ações de monitorização e avaliação, as dinâmicas e impactos considerados nas análises cingem-se apenas aos impactos perceptíveis e possíveis de registar. As dinâmicas e impactos territoriais surgem com relevâncias distintas, variando entre impactos com maior e menor expressão, sendo mais difíceis de identificar, caracterizar e avaliar quanto menor a sua expressão. A expressão do impacto corresponde à diferença de valor ou qualidade na apreciação de um aspeto ou critério, entre momentos de leitura, e não se revela regular ou previsível, o que reforça a necessidade de acompanhamento regular da realidade territorial, tal como a importância de entender o processo de transformação e não apenas os seus resultados. Neste sentido, a avaliação direciona cada vez mais o seu interesse para os impactos e dinâmicas que a intervenção territorial induz no sistema-real (Batista e Silva, 2002) e não tanto na avaliação da PPBT enquanto figura e instrumento. Em paralelo, o foco nas dinâmicas e impactos territoriais vai ao encontro da promoção europeia ao nível de avaliações *on-going* e da importância de compreender os

impactos diretos (*hard*) e indiretos (*soft*) decorrentes da implementação da PPBT (ver Cap. I - 1.2 e 1.3).

Traz mais vantagens para a melhoria do universo das PP a avaliação do seu processo de implementação, englobando o acompanhamento *on-going* e de proximidade dos impactos e dinâmicas territoriais que estas vão gerando, que uma avaliação *ex-post* agendada e focada no sucesso da PP enquanto instrumento. Deste modo, atualmente qualquer PPBT ou método de avaliação de PP de OT incide, além da PP enquanto figura, nos seus resultados, nos seus impactos diretos e indiretos, e no processo de obtenção desses resultados (Ferrão and Mourato, 2010; Oliveira, 2011, pp. 101–102). Isto porque boas PP (*policy*) não garantem bons resultados, e bons resultados não são sinónimo de boas PP. A incerteza presente no processo de implementação, tanto ao nível da imprevisibilidade inerente à resposta territorial, tal como das forças externas e internas que interagem em paralelo no sistema territorial (Prada, 2008), tornam crescente a complexidade e imprevisibilidade dos impactos e das dinâmicas territoriais, e reforçam a necessidade de acompanhamento permanente e multi-escala da sua evolução (Ferrão and Mourato, 2010; Hinojosa et al., 2009).

Ou seja, “mais do que dar resposta a um imperativo legal, é no entanto, a crescente complexidade, diversidade e imprevisibilidade que caracteriza as sociedades atuais que impõe a necessidade de uma avaliação permanente e multi-escalar da evolução das dinâmicas e tendências territoriais.” (Ferrão and Mourato, 2010, p. 18)

Este acompanhamento permanente das dinâmicas territoriais é executado através de ações de monitorização, que produzem um conjunto de dados e informações que se devem destinar à alimentação de um Sistema de Informação Territorial (SIT), que por sua vez disponibiliza evidências territoriais para a execução da avaliação, e dotam o processo de decisão de um histórico das experiências passadas. O registo de experiências deve ser transversal e não apenas dos casos de sucesso, uma vez que a aprendizagem retirada dos casos de sucesso não é forçosamente mais proveitosa que a aprendizagem retirada dos insucessos.

4.3. Indicadores e Sistemas de Informação

Sem monitorização não se produz informação e sem informação não se realiza a avaliação. Neste sentido, a avaliação necessita da informação para existir. No entanto, nem toda a informação é útil à avaliação, o que requer a necessidade de tratamento da informação existente através de um Sistema de Informação (SI).

O conceito de SI corresponde a um sistema, automatizado ou não, que permite a organização eficaz de um conjunto significativo de dados, segundo determinados critérios de tratamento e organização (Branco, 2017; Vala and Neves, 2018). Os SI são constituídos por uma estrutura física de alojamento da informação (*hardware*), têm métodos próprios de introdução e tratamento de dados, e disponibilização da informação (Urbach and Müller, 2012). Por norma, os SI operam segundo um processo cíclico, estruturado em três fases, (a) *inputs*, (b) tratamento, (c) *outputs*, que numa etapa de funcionamento avançado ocorrem em simultâneo, num processo em constante atualização que satisfaz a necessidade de atualização permanente que os SI exigem devido ao ritmo variável na inclusão de dados (*inputs*).

Na fase (a) *inputs* é feita a inserção de dados no SI, que no caso dos sistemas automatizados corresponde à receção dados (coleta) por parte do SI. De seguida, esses dados são tratados, fase (b) tratamento, correspondendo este tratamento a uma manipulação e organização dos dados segundo um conjunto de critérios pré-definidos como, e.g., intervalos de valores, períodos de recolha, entre outros. Por último, a fase (c) *outputs*, diz respeito à disponibilização da informação, com base na disponibilização organizada dos dados recolhidos e tratados.

No panorama das PP, os SI ajudam a lidar com a complexidade e dinâmica acelerada do seu universo. Cada vez mais se coloca ao processo de definição de PP a necessidade de considerar o universo dinâmico onde estas são implementadas, e que se pauta por um ritmo de transformações territoriais, sociais, económicas, ambientais, tecnológicas, entre outros, variável e tendencialmente acelerado (Amado and Cavaco, 2017). Definir PP e intervir no território é cada vez mais um processo dinâmico e complexo, e que por isso requer um conhecimento profundo e atualizado das matérias envolvidas (Marques da Costa, 2018, p. 87).

Este conhecimento necessita de ser devidamente organizado e estruturado, para que possa ser gerido e utilizado da melhor forma, o que reforça o papel e pertinência do contributo dos SI no âmbito das PP, nomeadamente no apoio à tomada de decisão (Laurian et al., 2010). Neste sentido, a existência, manutenção e atualização de um SI representa uma garantia de que as equipas técnicas terão disponível a informação base para produzir os documentos necessários de suporte e legitimação da tomada de decisão por parte do corpo político (Batista e Silva, 2018, 1998).

À medida que as PP se desenvolvem, também os SI evoluem e se atualizam, fruto da necessidade de acompanhar esse desenvolvimento. À medida que as PP se tornam mais abrangentes, introduzindo noções emergentes no seu processo de definição, e mais inclusivas, abrindo o seu processo aos vários grupos da sociedade, são exigidos aos SI maior capacidade de resposta, maior celeridade no tratamento dos dados e maior transparência na gestão da informação (Castelo Branco, 2018).

Maior capacidade, na medida em que necessitam de dar resposta a um volume de dados em constante crescimento (Laurian et al., 2010), uma vez que um SI é em paralelo um repositório de dados e informações.

Simultaneamente, os dados são cada vez de maior detalhe e profundidade, o que exige aos SI:

- a) Maior capacidade, para lidar com a complexidade nas fases de processamento e tratamento.
- b) Maior celeridade, uma vez que a velocidade das transformações e dinâmicas envolvidas é crescente, e o ritmo de alimentação do processo de tomada de decisão variável e imprevisível, exigindo aos SI a capacidade de atualização e disponibilidade permanentes. Ou seja, os SI procuram satisfazer a necessidade de um conhecimento profundo e atualizado, permitindo integrar de forma regular informações relativas às várias componentes inerentes às PP, garantindo a sua atualização, alargando a base de conhecimento, e aumentando a sua abrangência.
- c) Maior transparência, na medida em que as PP se pautam cada vez mais por processos inclusivos, com maior abertura aos vários grupos da sociedade, e.g., através de ações de participação pública, sociedade esta que se apresenta cada vez mais interessada e voluntária para conhecer e se envolver no processo de tomada de decisão.

Por outro lado, estas exigências (capacidade, celeridade, transparência) têm tornado os SI dependentes de rotinas de monitorização e avaliação, e subordinados a volumes de informação exponencialmente crescentes, e de difícil manuseamento, o que lhes exige melhorias (*upgrades*) constantes em termos da capacidade de lidar com o aumento do volume das bases de dados. É neste panorama que surgem as tecnologias de informação e comunicação (TIC), anos 60 e 70, habilitando os SI das vantagens tecnológicas das TIC no tratamento de grandes volumes de dados (Marques da Costa, 2018).

Os SI são uma peça fundamental para garantir a fluidez do ciclo de vida das PP, e apresentam-se como uma ferramenta essencial para sustentar a definição ou redefinição de PP, e para apoiar a gestão dos volumes consideráveis de informação.

A maior exigência ao processo de monitorização é a capacidade de gerir a informação (Branco, 2017; Castelo Branco, 2018), tanto ao nível da recolha, como do tratamento, seleção e disponibilização de informação (Moura, 2017). A tarefa de gerir informação é uma constante no ciclo de vida das PP, estando presente nas fases da definição, implementação e revisão, e torna-se cada vez mais exigente ao

longo do tempo devido ao crescimento constante do universo de dados e informações (Vala and Neves, 2018).

O volume de dados e informações cresce com a introdução de novos dados e informações relativas ao ciclo de vida da PP (Branco, 2017). Estes dados são referentes à PP, à sua implementação e às demais PP que a influenciam ou condicionam e, no seu conjunto, constituem um repositório de experiências e informações, cronologicamente organizado, onde se recorre para apoiar a tomada de decisão nos momentos-chave.

Definir PP implica uma tomada de decisão consciente, informada, e suportada num conjunto variado de informações filtradas segundo critérios de qualidade e fiabilidade. O volume de informação não tem uma relação direta com a facilidade de tomada de decisão, pelo contrário, quanta mais informação se apresentar ao agente decisor, maior é a dificuldade em reter toda a informação, ponderá-la e usufruir dela na tomada de decisão (Mesquita Nunes, 2018). Isto porque, maior quantidade de informação não representa forçosamente um maior benefício na tomada de decisão (Pereira, 2005, p. 16). Neste sentido, os dados recolhidos nas ações de monitorização e as informações produzidas e disponibilizadas pelos SI devem pautar-se pela qualidade e não pela quantidade.

É neste contexto, surgem os Sistemas de Apoio à Decisão (SAD) (Liebowitz and Turban, 2001), que representam uma evolução dos SI, suportada na sua aproximação com as ações de monitorização, avaliação e tomada de decisão (Painho et al., 2003).

No entanto, as PP, em especial no caso das PP de OT que correspondem a PPBT, apresentam uma componente territorial que não pode ser dissociada do seu acompanhamento, exigindo uma componente espacial aos dados e informações tratadas nos SI e nos SAD (Batista e Silva, 2002). Neste sentido, e no intuito de satisfazer a necessidade de espacializar os dados e informações a incluir nos SAD, surgem os sistemas espaciais de apoio à decisão (SEAD) (anos 90) (Budić, 1994). Os SEAD são SAD que incorporam a dimensão da espacialização dos dados e informações, juntando as mais-valias dos SAD e dos sistemas de informação geográfica (SIG), beneficiando das capacidades de ambos enquanto TIC, SI, SAD e SIG.

É comum a aplicação do termo SIG para designar um SEAD, no entanto são ferramentas diferentes, na medida em que embora partilhem parte dos fundamentos teóricos e procedimentos, os seus objetivos não são idênticos. Os SEAD são sempre direcionados para a tomada de decisão, enquanto que os SIG podem adotar uma função meramente de visualização ou representação (Marques da Costa et al., 2016).

Ou seja, a componente do SIG introduz no SAD a capacidade de visualizar as informações no seu contexto espacial, dando origem aos SEAD, permitindo uma representação de forma georreferenciada através de um visualizador (*web-SIG*) que permite a análise sistémica dos resultados, permitindo estabelecer possíveis associações de causa-efeito entre as variáveis que influenciam a análise (Marques da Costa, 2018, p. 90).

A função principal dos SI na avaliação de PP é alimentar o processo de avaliação e a tomada de decisão. No entanto, existe um conjunto de funções complementares para as quais os SI contribuem, nomeadamente a questão da atualização, rigor, credibilidade e legitimidade da avaliação e da PP. Isto porque a existência de um SI implica a sua manutenção o que tem como requisito próprio a alimentação regular do sistema com dados atuais referentes à PP e ao seu universo de aplicação.

Um SI agrega dados de várias fontes e origens e disponibiliza informações com origem nesses dados, de forma agregada e harmonizada, o que representa um contributo em termos de eficiência das PP ao limitar a margem para a ocorrência de erros ou disfunções na utilização da informação, e.g. sobreposição de elementos (Amado and Cavaco, 2017). Por último, a existência de um SI permite a verificação da adequabilidade das PP face aos resultados obtidos e em tempo oportuno, legitimando e credibilizando as PP de sucesso.

Deste modo, a definição de SI e a produção dos respetivos sistemas de indicadores e mecanismos de monitorização de PP é atualmente um requisito legal em vários sistemas de gestão territorial, e.g. o caso do SGTP, representando em paralelo a oportunidade de inovar os procedimentos técnico-administrativos por via das TIC e dos SIG. O recurso a tecnologias TIC e SIG permite aumentar a eficácia e eficiência da gestão territorial e na programação do desenvolvimento territorial, assumindo-se um fator-chave na otimização de recursos e na diminuição do tempo de resposta por parte dos serviços (Branco, 2017). São exemplo disso, a diminuição da possibilidade de ocorrência de erros de sobreposição de planos, desarticulação entre IGT, erros de localização e georreferenciação, problemas de sobreposição e repetição de esforços, entre outros (Castelo Branco, 2018).

Neste sentido, os SI especializados (SIG e SEAD) promovem a inovação no que diz respeito aos problemas de ambiguidade, sobreposição e tensão latentes no OT, em prol de uma prática de planeamento mais flexível e com uma capacidade reativa célere (Antunes, 2017). No entanto, para garantir tal resultado é necessário alimentar as tecnologias de SIG segundo uma recolha e tratamento da informação com qualidade (Vala and Neves, 2018).

A qualidade operativa e utilidade de qualquer SI depende da qualidade da informação com que este é alimentado. No caso da qualidade da informação, esta está diretamente relacionada com a sua harmonização ao nível das especificidades dos dados e dos seus procedimentos de recolha e tratamento (monitorização) (Branco, 2017).

A harmonização visa garantir a possibilidade de compatibilidade e articulação entre dados, e pode ser garantida na definição de sistemas de indicadores e mecanismos de monitorização, o que torna a monitorização e avaliação *on-going* como tarefas cruciais para o funcionamento de um SI (Vala and Neves, 2018).

Neste sentido, os SI mantêm uma relação próxima da monitorização e da avaliação *on-going* na sua operacionalização. Os SI veem a sua arquitetura constituída de acordo com o contexto e com a natureza das PP a que se referem, e.g. o Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas (SIOU) adequado às questões urbanísticas e no contexto das PPBT no SGTP (Vala and Neves, 2018), e influenciam as ações de monitorização que são desenvolvidas. Isto porque as ações de monitorização a desenvolver necessitam de ser articuladas pelo SI, uma vez que são elas as responsáveis por alimentar o SI. Neste sentido, o modo de recolha dos dados que alimentam o SI têm que seguir um conjunto de requisitos harmonizados, para garantir a possibilidade de inclusão no SI.

As questões de harmonização não se prendem apenas com os dados que alimentam o SI, mas também com todo o universo que se encontra a jusante da inserção de dados no sistema (coleta). Para que um SI funcione é necessária harmonização na recolha dos dados que o alimenta (monitorização), mas também garantir interoperabilidade entre dados na sua agregação (tratamento da informação) (Söderbaum, 1998) e comparabilidade das informações disponibilizadas (indicadores) (Moura, 2017; Vala and Neves, 2018).

A harmonização dos procedimentos de alimentação do SI e a interoperabilidade dos indicadores que estes sistemas disponibilizam, são fatores condicionadores da sua utilidade no universo das PP. Um SI disponibiliza informações à tomada de decisão e aos grupos interessados por via de indicadores, que refletem os aspetos considerados pertinentes e alvo de acompanhamento. Estes aspetos transcritos pelos indicadores não podem ser considerados de forma individual, uma vez que estabelecem relações de dependência entre si, exigindo a execução de leituras cruzadas com outros indicadores e reforçando a necessidade de garantir interoperabilidade entre indicadores.

A interoperabilidade entre indicadores é crucial para o sucesso e utilidade de qualquer sistema de informação que recorra a um sistema de indicadores. A interoperabilidade entre indicadores traduz-se na capacidade de comunicação e articulação entre os indicadores. No caso dos sistemas de informação a interoperabilidade representa a capacidade de interagir com outros sistemas

semelhantes e é garantida pelo seu sistema de indicadores, nomeadamente com a utilização de dados desagregados na sua produção.

Os Indicadores ocupam o terceiro nível da pirâmide hierárquica da informação (DGA, 2000a), sucedidos pelos dados originais e dados analisados, e antecedendo a produção de índices, assumindo-se como uma síntese que procura refletir a realidade (Guba and Lincoln, 1981).

A pirâmide da informação expressa a relação entre a informação existentes e a sua síntese, organizando-se em quatro patamares que variam em termos de volume e nível de condensação da informação: (1) dados originais; (2) dados analisados; (3) indicadores e (4) índices.

Deste modo, os dados originais correspondem ao menor nível de condensação da informação e conseqüentemente apresentam o maior volume de dados e informações. Em oposição, os indicadores subentendem uma fase em que é realizada uma filtragem e condensação da informação existente, trabalhando sobre um volume menor de dados e informações.

Neste sentido, os indicadores correspondem aos “(...) *parâmetros selecionados e considerados isoladamente, ou combinados entre si sendo de especial pertinência para refletir determinadas condições dos sistemas em análise (normalmente são utilizados com pré-tratamento, isto é, são efetuados tratamentos aos dados originais, tais como médias aritméticas simples, percentis, medianas, entre outros)*” (Lopes, 2011b, p. 27).

Os indicadores podem assumir tipos diferentes e funções diversas (Marques da Costa, 2018). Os indicadores podem ser qualitativos ou quantitativos (natureza do indicador) e apresentar-se segundo vários tipos como, e.g. (a) indicadores de realização, (b) indicadores de contexto, (c) indicadores de resultado, (d) indicadores de impacto, entre outros (Vala and Neves, 2018) (ver Cap. III e IV).

Os (a) indicadores de realização medem o alcance dos objetivos e metas pretendidas com a intervenção. Os (b) indicadores de contexto incidem sobre informação de natureza social, económica, ambiental e territorial, necessária para a produção de um retrato do contexto em que decorre a intervenção. Por sua vez, os (c) indicadores de resultado representam os efeitos diretos, imediatos e concretos de uma intervenção, e os (d) indicadores de impacto medem as conseqüências da intervenção para além dos efeitos imediatos previstos ou não previstos pela intervenção.

Independentemente da sua natureza e tipo, os indicadores podem variar em função, desde a descrição direta do sistema-real à sua simplificação ou medição (Hoernig and Seasons, 2004; Marques da Costa, 2018).

Os indicadores de avaliação estão constantemente em alteração de acordo com as necessidades de desenvolvimento dos territórios, das PP e dos SGT. No caso dos indicadores utilizados para acompanhar e avaliar as PPBT, estes são essencialmente indicadores de base territorial, que permitem aferir a realidade territorial e compreender a resposta do território à implementação da PP. Neste sentido, são por norma medidores de qualidade do desempenho da PP (EC, 2003), e traduzem-se em indicadores na forma de variáveis ou índices de caracterização da instância territorial, num sector ou temática (específica ou transversal), recolhidos de forma regular e analisados individualmente (e.g. por ano) e no seu conjunto (e.g., entre anos ou por intervalos de tempo) (Marques da Costa, 2018).

Por sua vez, um SI representa um conjunto organizado de indicadores que de alguma maneira se relacionam entre si. Os SI compilam dados e sistematizam a informação de forma coerente, de modo a produzir nova informação na forma de indicadores, que se organizam mediante a sua finalidade, e.g., caracterizar, simplificar, medir. Neste sentido, os SI podem organizar-se de várias maneiras e segundo várias grandezas, sendo que um sistema de indicadores estruturado e articulado com o processo de definição e implementação de PP, contribui para que este se desenvolva de forma fluida, útil, coerente e eficaz (Branco, 2017).

OS SI são transversais ao ciclo de vida das PP, e os seus indicadores contribuem para melhorar as várias etapas do seu ciclo. Isto porque, qualquer uma das várias fases e etapas do ciclo de vida da PP não pode ser dissociada da realidade do sistema territorial. No caso das PPBT, os SI e os seus indicadores fazem a ligação entre a PP (*policy*) (instrumento), a tomada de decisão (corpo político), a gestão (corpo técnico), a população interessada, e o território em que está a ser implementada a PP.

Um SI no campo das PP de OT necessita de ser um sistema multinível, alimentado por dados provenientes de várias fontes e com datas de referência diferentes, e ter a capacidade de armazenar informação e combiná-la em análises futuras. Avaliar PPBT implica um acompanhamento atento da implementação da PP e do território, numa ótica de acompanhamento permanente das dinâmicas territoriais, através do registo cronológico de informações espacializáveis que vão sendo recolhidas e produzidas regularmente, o que reforça a dimensão territorial da informação nos SI.

A dimensão territorial estende-se às várias escalas, tipos e naturezas de indicadores, sendo considerada essencial na articulação e cruzamento de informação de diferentes âmbitos, sectores e níveis, e.g. os indicadores de contexto europeu definidos pela *European Statistical Regulation (Council Regulation (EC) Nº. 1165/98 of 19 May 1998 concerning short-term statistics)*.

4.4. Fatores críticos subjacentes à monitorização e avaliação

Existem vários fatores-críticos subjacentes à monitorização e avaliação, sobretudo relacionados com a sua natureza conceptual e operativa, e dependentes do contexto cultural e regulamentar em que estas são executadas (Amado, 2018a; Oliveira, 2011).

Desde logo, surgem três referências ao contexto da avaliação das PP enquanto prática, que enquadram os fatores-críticos subjacentes à sua realização.

A (1) primeira, referente ao facto de a monitorização e avaliação enfrentarem desde logo a dificuldade de aceitação e integração enquanto cultura no seio da PP, e que está fortemente relacionada com a sua terminologia. A denominação avaliação ainda é vista culturalmente como uma aferição de qualidade com o objetivo de responsabilização (*accountability*), o que assusta os atores envolvidos no processo de definição, implementação e gestão das PP. De facto, embora muitas vezes a perceção da avaliação seja de que esta não produz qualquer efeito ou consequência, a realização da avaliação de PP pressupõe sempre consequências e a atribuição de responsabilidades. No entanto, culturalmente na memória das experiências de avaliação a atribuição de responsabilidades associadas aos insucessos ainda se sobrepõe à legitimação e reconhecimento dos sucessos.

Ou seja, a avaliação de PP não pode ser uma atividade neutra e requererá sempre a produção de juízos de valor entre a realidade existente face à realidade pré-existente ou perspectivada (Batista e Silva, 2018; Mourato, 2017; Partidário, 2017), num sentido de evolução das práticas e procedimentos a fim de aproximar a realidade existente à realidade desejada (Cavaco et al., 2016). No entanto, a forte conotação da avaliação com uma noção de responsabilização individual sobrepõe-se culturalmente, representando o principal atrito à consolidação da avaliação como cultura e prática corrente no seio das PP e tornando premente a promoção institucional da avaliação numa perspetiva de compreensão e aprendizagem (Amado, 2018a; Amado and Cavaco, 2017).

A (2) segunda, o facto de avaliação de PP não se apresentar como uma disciplina prejudica a coerência nos conceitos, critérios, perspetivas e procedimentos nas experiências realizadas (Vedung, 1997). A avaliação de PP é uma área muito lata e transdisciplinar, onde todas as disciplinas das ciências sociais são chamadas ao processo de avaliação e desempenham um papel ativo na execução da avaliação das PP. Deste modo, torna-se impossível classificar a avaliação de PP como uma disciplina própria, uma vez que é transversal às várias disciplinas das ciências sociais como, e.g. ambiente, geografia, economia, sociologia, OT, ou a ciência política. Ou seja, não existe a disciplina da avaliação de PP, mas sim a componente de avaliação das PP, que tem inevitavelmente origem numa das disciplinas das ciências sociais.

No entanto, a avaliação de PP tem vindo a ser tratada de forma particularizada por cada uma das ciências sociais, onde cada disciplina tem desenvolvido a sua abordagem ao tema da avaliação de forma individualista e sem articulação com as restantes disciplinas (Vedung, 2010, 1997). Este panorama é altamente prejudicial à avaliação, sobretudo numa perspetiva de integração e afirmação no seio das PP, pois gera incoerência e incompatibilidades entre conceitos adotados, tornando o campo da avaliação das PP frágil e controverso.

A (3) terceira referência surge associada ao dinamismo das atividades de monitorização e avaliação. A monitorização e avaliação são atividades em constante inovação e evolução, exigindo adaptações constantes ao contexto em termos de objetivos, desafios, procedimentos, políticas, tecnologias, entre outros, e.g. no que diz respeito à alimentação do processo de avaliação no atual contexto em que o volume de informação impõe novos desafios à monitorização e avaliação.

A avaliação beneficia de uma visão sistematizada e orientada, ou seja, o interesse é o alcance de uma visão síntese e não uma transcrição exaustiva e infindável de todos os aspetos capazes de acompanhar e retratar ao nível das dinâmicas territoriais que são verificáveis (DGA, 2000b, p. 5). Se nas primeiras experiências de avaliação os avaliadores tinham a grande dificuldade de lidar com a falta de informação para alimentar os exercícios de avaliação, atualmente o panorama alterou-se e os avaliadores têm agora como principal desafio selecionar qual a informação qualificada e com interesse a utilizar (Branco, 2017; Castelo Branco, 2018). O leque de dados e informação aumenta a ritmo acelerado, porem sem mecanismos de garantia dos requisitos técnicos de qualidade na recolha, tratamento e produção de informação, o que aumenta a necessidade de garantir coerência e perpetua a exigência de seletividade no seio da avaliação (Amado, 2018a; Castelo Branco, 2018).

Neste sentido, a avaliação de PP beneficia de coerência e articulação ao nível da definição dos fatores críticos (identificados de (a) – (f)) que têm que ser garantidos num contexto de avaliação (Amado, 2018a). Garantir coerência e articulação não significa limitar ou condicionar a liberdade e diversidade dos exercícios de avaliação, pelo contrário, a coerência e articulação nos exercícios de avaliação aumentam o potencial e utilidade do processo de avaliação, dos seus resultados e das informações e evidências que produz ao longo do processo (Amado and Cavaco, 2017).

A avaliação necessita de ser (a) coerente, (b) transparente, (c) participada, (d) flexível, (e) sustentável, (f) útil e necessária.

Deste modo, a (a) coerência torna-se aspeto fundamental e transversal aos vários componentes da avaliação de PP, tanto a nível interno, entre avaliações do mesmo objeto, como a nível externo em relação a avaliações de objetos diferentes, e.g. coerência em termos das terminologias, conceitos, requisitos técnicos. Isto porque

sem garantia de coerência e consistência nas terminologias, conceitos e requisitos técnicos, exercícios de avaliação semelhantes podem ter resultados distintos, ou até opostos, mesmo que executados segundo o mesmo enquadramento e no mesmo contexto. É neste sentido que surge o Princípio de *Pareto*, apresentado por Tore Sager (2003) em *Rationality Types in Evaluation Techniques* (Sager, 2003). O Princípio de *Pareto* garante coerência e concordância entre o resultado final da avaliação e a relação entre os elementos das várias alternativas em análise (Sager, 2003). Ou seja, se a alternativa X se verificar melhor do que alternativa Y na avaliação de cada elemento, a metodologia de avaliação coloca a opção X acima da opção Y na hierarquização (*ranking*) que efetua.

O exercício da avaliação é uma atividade que cabe a todos e não só a alguns, sendo porém necessária a consciência de que existem papéis e relevos diferentes para cada grupo ou conjunto de atores (Amado et al., 2017). Neste sentido, incutir (b) transparência no processo e promover ações de (c) participação e comunicação de resultados são outros dos aspetos que se revelam essenciais para o sucesso das ações de avaliação (Amado, 2018b; Estrella and Gaventa, 1998), ao transmitirem uma sensação de parceria e envolverem a população (Prada, 2008, p. 54), assegurando uma colaboração social refletida, empenhada e continuada (Amado et al., 2017, p. 2).

A transparência no processo de avaliação anda a par com a participação mas representam princípios distintos. A transparência contribui para a credibilização da avaliação e para a sua abertura enquanto processo, promovendo a participação e integração de vários atores. Deste modo, a participação e a transparência devem ser constantes em todo o processo de avaliação, inclusivamente na comunicação de resultados, uma vez que caminhamos cada vez mais para uma ótica de PP mais integradoras, aplicadas num contexto onde a população se verifica cada vez mais interessada e onde os processos de participação ganham relevo na promoção de uma interação de proximidade entre o corpo político, equipa técnica e população (Batista e Silva, 2006b; Estrella and Gaventa, 1998; Prada, 2008). Neste sentido e com vista ao alcance de uma avaliação dirigida e integrada no seu contexto, deve ser garantido o aspeto da (d) flexibilidade na definição de objetivos e procedimentos a adotar na condução da avaliação, permitindo a sua territorialização e adaptação às especificidades de cada território, fomentando uma lógica de territorialização da avaliação.

O aspeto da (e) sustentabilidade também é fator crítico para o sucesso da avaliação, tanto a longo como a curto prazos. Enquanto fator crítico da avaliação, o aspeto da sustentabilidade está relacionado com a eficiência e eficácia da avaliação e do processo de avaliação. O carácter horizontal das PP de OT e dos respetivos SGT, por vezes levam à multiplicidade de atores envolvidos e refletem-se na duplicação de esforços e repetição de tarefas no processo de avaliação (Alves, 2007). Neste sentido, a avaliação tem que ser programada, e.g. segundo um plano de avaliação, que descreva como se vai realizar a monitorização e avaliação, e que funciona como

um guia capaz de direcionar e apontar o sentido para o qual o processo de avaliação deverá caminhar, estabelecendo prioridades, recursos, calendarizações e definindo as capacidades necessárias para realizar essa avaliação (CDCP, 2011).

Por último, o aspeto (f) utilidade, porque a avaliação necessita de ser útil, caso contrário não serve o seu propósito e não é utilizada. Neste sentido, o conteúdo da avaliação necessita de se debruçar sobre os assuntos que importam avaliar do ponto de vista da PP e dos vários grupos intervenientes, apresentar resultados em tempo oportuno, suportar-se em dados atualizados e orientada para a ação. Para tal, é necessário que o corpo técnico se encontre munido de informações atualizadas e que após o conhecimento e compreensão da situação existente e das dinâmicas registadas, se formule um conjunto de orientações de como agir no futuro face ao observado (Batista e Silva, 2006b; Prada, 2008; PT2020, 2014).

CAPÍTULO II: AVALIAÇÃO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

NOTA INTRODUTÓRIA AO CAP. II

No capítulo II realiza-se um enquadramento contextual, de diagnóstico e de investigação empírica, focando a temática da avaliação no contexto Português.

Inicia-se com um enquadramento da avaliação no contexto nacional e afunila progressivamente o espectro de discussão ao âmbito local do Sistema de Gestão Territorial Português.

Nesta reflexão, discutem-se os deveres de avaliação inscritos no Sistema de Gestão Territorial Português e o reforço que tem vindo a ser atribuído às práticas de monitorização e avaliação nas recentes reformas do quadro legal e regulamentar.

O capítulo apresenta uma forte componente de diagnóstico da situação atual das práticas de avaliação em Ordenamento do Território no Sistema de Gestão Territorial Português, discutindo o papel do Relatório de Estado do Ordenamento do Território e a perspetiva de criação de um sistema de monitorização harmonizado a nível nacional.

Na componente de investigação empírica do capítulo, é realizada uma análise e sistematização das experiências de monitorização e avaliação no Sistema de Gestão Territorial Português, onde são identificados um conjunto de elementos comuns aos vários relatórios de avaliação analisados.

O capítulo II organiza-se em três temas: (1) Avaliação no Sistema de Gestão Territorial Português; (2) Monitorização e avaliação no âmbito local; (3) Sistemas de informação e indicadores.

Ideias-chave:

- Na base de qualquer Sistema de Gestão Territorial está o seu sistema de monitorização que deve interagir com todos os instrumentos de Política Pública;
- No Sistema de Gestão Territorial Português, a atividade do Ordenamento do Território não verifica uma cultura de avaliação face às respetivas Políticas Públicas de base territorial, nem é prática corrente a promoção de uma monitorização regular e sistemática das dinâmicas territoriais;
- A figura do Relatório de Estado do Ordenamento do Território em Portugal é anterior à constituição do Sistema de Gestão Territorial Português (1999), resultando da evolução da figura dos Relatórios de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território (1987), embora o Relatório de Estado do Ordenamento do Território nunca tenha visto estabelecida qualquer base metodológica para a sua produção;
- As experiências de Relatório de Estado do Ordenamento do Território nos vários âmbitos do Sistema de Gestão Territorial Português têm vindo a ser conduzidas sem uma base metodológica que perspetive a agregação ou desagregação da informação a uma escala superior ou inferior, comprometendo leituras globais e avaliações sectoriais ou multinível;
- É reconhecido pela administração pública e pela academia que a produção do Relatório de Estado do Ordenamento do Território tem sido escassa em todos os âmbitos e que reflete a falta de cultura de avaliação que ainda predomina no Sistema de Gestão Territorial Português, onde é notório o primitivismo dos poucos Relatórios de Estado do Ordenamento do Território que foram produzidos e que denotam não encontrar nas administrações respetivas o conjunto de orientações metodológicas para a elaboração do documento, muito menos um Sistema de Informação harmonizado para suportar a realização de análises atualizadas e articuladas relativamente ao estado do Ordenamento do Território;
- As reformas legislativas do Quadro Legal do Ordenamento do Território têm vindo a robustecer o papel das ações de monitorização e avaliação, nomeadamente através do enfoque na produção do Relatório de Estado do Ordenamento do Território de

forma regular, integrada e articulada nas diferentes escalas e âmbitos do Sistema de Gestão Territorial Português;

- Grande parte dos problemas com que o Ordenamento do Território se depara são de tal modo complexos que requerem um nível de detalhe e aproximação ao objeto territorial que só é capaz de ser alcançado no âmbito local. Neste sentido, o Relatório de Estado do Ordenamento do Território local apresenta-se como uma ferramenta imprescindível para a administração pública, nos vários âmbitos no que diz respeito a matérias do OT e desenvolvimento;
- A produção do Relatório de Estado do Ordenamento do Território local está diretamente relacionada com a avaliação das dinâmicas territoriais decorrentes da implementação as PP, nomeadamente o PDM que se apresenta como o instrumento síntese de planeamento no âmbito local;
- As experiências de Relatório de Estado do Ordenamento do Território local no Sistema de Gestão Territorial Português são ainda muito escassas, irregulares, inconsistentes, pouco realistas, denotam uma ausência de uma visão estratégica de monitorização multinível, e tendem em desvalorizar o seu valor enquanto ferramenta;
- O grande desafio que se coloca ao Relatório de Estado do Ordenamento do Território local, neste momento, é a sua capacidade de produção de forma harmonizada nos vários territórios, tendo em conta que o alcance de uma base harmonizada reside, sobretudo, na definição de um conjunto de elementos comuns a verificar em termos de metodologia, estrutura e conteúdos;

5. AVALIAÇÃO NO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL PORTUGUÊS

5.1.A inscrição da avaliação no Sistema de Gestão Territorial Português

Na base de qualquer Sistema de Gestão Territorial (SGT) está o seu sistema de monitorização que deve interagir com todos os instrumentos de PP (Prada, 2008). No entanto, no caso do SGTP, as ações de monitorização e avaliação em OT nunca se consolidaram enquanto prática corrente (DGT, 2018). Atualmente, a avaliação do OT e das suas PP em Portugal ainda se caracterizam pela sua fraca tradição (Ferrão and Mourato, 2011b, p. 141) e pouca expressão (DGT, 2018a).

Apesar de estar prevista desde os primórdios do SGTP com a publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU) (Lei n.º 48/ 98, de 11 de Agosto) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (Decreto-Lei n.º 380/ 99, de 22 de Setembro) (Antunes et al., 2010; Pereira, 2010a), a introdução da avaliação das PP de OT em Portugal surgiu tarde e de forma lenta em relação ao contexto europeu, revelando-se cada vez mais necessário o alcance de uma cultura sólida de avaliação (AD URBEM, 2010).

No caso do SGTP existem vários mecanismos legais previstos para a realização dos deveres de avaliação (Almeida, 2015; Alves, 2015). Estes mecanismos estão inscritos no quadro legal do OT sob a forma de relatórios de avaliação e Relatórios de Estado do Ordenamento do Território (REOT), cuja relevância é reforçada pela relação direta entre a definição de PP, os projetos do SNIT, SNIG, ONOTU, ORLVT e o REOT (CCDR-LVT, 2016; DGT, 2018a, 2014a).

O Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e o Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) são dois sistemas de informação criados a nível nacional com a função de repositório. O SNIT com a função de repositório que permite consultar os todos IGT em vigor no território nacional como, e.g., a CRUS, os PROT, PDM, PU ou Planos Pormenor, e o SNIG com repositório que permite o acesso a informação geográfica através do Registo Nacional de Dados Geográfico como, e.g., a COS.

Os projectos do Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo no caso Português (ONOTU) e o Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo (ORLVT) como dois observatórios inscritos como figura, porém sem operacionalização por nunca terem sido constituídos (ver Cap. II – 7.1).

E os Relatório de Estado do Ordenamento do Território (REOT), que viram o seu papel reforçado na recente revisão do quadro legal aquando do destaque atribuído ao papel do acompanhamento e avaliação dos programas e planos territoriais (ver Cap. II – 5.2 e 6.4). Nesta revisão, o acompanhamento e avaliação dos programas e planos territoriais pressupõe o conhecimento dos efeitos que a implementação das

PPBT está a incutir no território, refletindo deste modo as suas dinâmicas territoriais (Cabral, 2017; Ferrão, 2017; Garrett and Castelo Branco, 2018) (ver Cap. II - 6.3).

Para entender a evolução da avaliação no SGTP é necessário entender como funciona o sistema (Costa, 2015a). Em termos de arquitetura, o SGTP organiza-se em três âmbitos, nacional, regional e local, e apresenta um conjunto de IGT para cada um deles, devidamente hierarquizados e ajustados à escala de detalhe considerada necessária no respetivo âmbito. É assim um sistema em cascata, no qual os IGT de hierarquia inferior veem vertidas as orientações definidas na hierarquia superior tanto a nível normativo como regulamentar, cumprindo deste modo com o estabelecido nas normas habilitantes da LBOTU (1998) (1º versão - Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto) e com o RJIGT (1999) (1º versão - DL n.º 380/99, de 22 de Setembro).

A LBOTU é a lei que estabelece os princípios de OT e enquadra a atividade no SGTP. Por sua vez, o RJIGT é responsável por desenvolver as bases da PP de solos, de OT e de urbanismo coordenando os âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do SGTP, e por regular a elaboração, aprovação, execução e avaliação dos respetivos IGT (MAOT, 2015, p. 7). Deste modo, desde a primeira publicação do RJIGT (1999) que a gestão do território Português é estruturada de forma sistémica, desdobrando-se em diferentes âmbitos e IGT, aos quais acrescem os instrumentos de política sectorial e os de natureza especial.

No SGTP o carácter regulamentar e normativo dos IGT varia consoante o âmbito em que se inserem, apresentando-se os níveis hierárquicos superiores (âmbitos nacional e regional) com a dominância da natureza estratégica e no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), e o nível inferior (âmbito local) com a predominância da natureza regulamentar dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT: Plano Intermunicipal (PI), Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor⁷).

As experiências pioneiras de desenvolvimento de exercícios de avaliação de PP em Portugal são anteriores ao SGTP. Surgiram na década de 90, coordenadas pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT) (1987-1993) e suportadas num documento de avaliação *ex-ante* desenvolvido para auxiliar a avaliação do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA)⁸ (Ferrão and Mourato, 2010). Devido ao seu surgimento tardio em relação ao restante contexto europeu, o seu início foi marcado pela sintetização e transposição para a realidade portuguesa dos debates e experiências europeias, ao nível teórico e empírico, abordando

⁷ Habitualmente referido por PP, porém no âmbito da investigação o acrónimo PP corresponde a Política Pública.

⁸ Documento produzido por Quévit e Marquez, citado por Ferrão e Mourato (Quévit and Marquez, 1990).

metodologias e processos de avaliação transversais e sectoriais. Ferrão e Mourato (2010) referem que a transposição dos debates e experiências para a realidade portuguesa foi realizada de forma transversal, com especial incidência nos aspetos metodológicos (Capucha et al., 1996; Perestrelo and Caldas, 1996; Rodrigues, 1993), nos campos específicos do emprego (Pedroso, 1994), educação (Estrela and Nóvoa, 1992), reabilitação urbana (Costa and Guerreiro, 1993), intervenção social (Monteiro, 1996) e política regional (Ferrão, 1996), entre outros.

O REOT português (1999) surge tarde face ao contexto europeu e resulta da evolução da figura dos Relatórios de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território (REAOT), inscritos na Lei de Bases do Ambiente (1987) (Lei n.º 11/87 de 7 de Abril) (Partidário, 2017a) e produzidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território (GEPAT) (Partidário, 2017) (ver Cap. II – 5.5).

O REAOT (1987-1993) era um relatório desenvolvido a nível nacional que visava o acompanhamento do estado do ambiente e que incorporava em simultâneo a componente do OT, sendo a sua elaboração da responsabilidade do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT) entre 1987-1989, e partilhada entre o MPAT e o Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN) até 1993.

Em 1994, a par da autonomização do MARN (1991), o REAOT dividiu-se em duas figuras distintas, o Relatório de Estado do Ambiente (REA) e o REOT, ambos de abrangência nacional, sendo a Direção Geral do Ambiente (DGA) responsável pela elaboração do REA e a antiga DGOTDU (atual DGT) pela elaboração do REOT (DGOTDU, 2000; Diniz, 2016; Lopes, 2011b, p. 33). A separação do REAOT em REOT e REA não representou uma divisão radical das matérias a considerar nas análises, mas sim uma especificação dos relatórios e dos seus enfoques, e que se estende ainda à repartição de responsabilidades sobre a produção das informações e conteúdos entre a DGA e a antiga DGOTDU.

A experiência dos REA e dos REOT foi bem-sucedida de início (1994-1999), apresentando um ritmo de produção regular de ambos os relatórios, até que a sua produção estagnou ao nível do REOT com a publicação da LBPOTU (1998) e do RJIGT (1999) (APA, 2008). No caso do REOT, a sua elevação a obrigatoriedade apresentou-se como o principal constrangimento à sua execução, uma vez que a produção deste relatório estagnou por completo com a sua inscrição na lei como figura obrigatória nos vários âmbitos do SGTP (REOT 1994, 1995, 1997, 1999) (Ver Cap. I – 5.2).

Neste sentido, não foi a desunião entre a componente ambiental e componente do OT que se revelou um entrave à produção de avaliações da esfera do OT, através do REOT, mas sim a sua fraca institucionalização enquanto obrigatoriedade de

produção nos diversos âmbitos do SGTP, e que inevitavelmente tem associada a responsabilidade pelo seu conteúdo e resultados.

O exercício da avaliação surge no quadro do SGTP como um dever através da LBOTU e do RJIGT (Costa, 2015b), dando resposta a exigências externas associadas sobretudo a imposições de programas de financiamento europeu no âmbito de um QCA como, e.g. o QREN (Ferrão and Mourato, 2011b), e tem vindo lentamente a ver o seu papel reforçado sobretudo devido ao crescente relevo atribuído à dimensão territorial da Política de Coesão Europeia (PCE), com práticas centradas numa ótica de orientação para os resultados e à qual se associou a recente reforma do quadro legal e regulamentar do OT e urbanismo em Portugal (ver Cap. II - 5.3). Esta revisão legislativa incidiu nos dois principais documentos legais que regem o dever de avaliação na atividade do OT (LBOTU e RJIGT), reforçando a obrigatoriedade de definição de sistemas de indicadores e mecanismos de monitorização das PPBT, na perspetiva de criação de uma plataforma colaborativa de suporte à gestão territorial que prevê acolher o futuro Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo (ONOTU) (ver Cap. II - 7.1).

A LBOTU (1998) e o RJIGT (1999) atribuíram à administração pública o dever de avaliar e acompanhar o estado do OT enquadrado nos três âmbitos do SGTP (Antunes et al., 2010; Pereira, 2010b), através da obrigatoriedade de elaboração de REOT, desenvolvidos centrados na análise da implementação e execução dos IGT de forma a traduzir o balanço da sua execução e os níveis de coordenação interna e externa alcançados, servindo os REOT de ferramenta para fundamentar a revisão das PP de OT (Prada, 2008).

A natureza dos primeiros REOT centrava-se num acompanhamento detalhado do desenvolvimento do território, de forma centralizada a nível nacional e com uma forte herança dos REAOT, tendo sido produzidos quatro relatórios (REOT 1994, 1995, 1997 e 1999) (ver Cap. II – 5.5). A primeira versão (1994) partilha da estrutura e lógica do último REAOT (1993), apresentando um relatório que procura produzir uma visão atual do território e a sua comparação face à versão anterior de relatório (neste caso o REAOT) (Garrett and Castelo Branco, 2018; Lopes, 2011c; MARN, 1991; MPAT et al., 1989, 1987; MPAT and MARN, 1993a, 1993b, 1992, 1990).

A introdução do REOT no RJIGT (1999) não introduziu grandes inovações ao nível do seu conteúdo, uma vez que nunca foram estruturadas as bases metodológicas para a sua produção, muito menos estabelecida a estrutura a adotar na sua produção (Amado, 2018a). A alteração mais expressiva que o RJIGT (1999)

introduzia face ao REOT que já era regularmente produzido (1994-1999), foi o seu desdobramento para os âmbitos regional e local através do art.º 146.º da anterior versão do RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/ 99, de 22 de Setembro). Com a publicação do art.º 146.º a produção bianual do REOT deixou de ser centralizada a nível nacional e apontava para uma lógica de produção sistemática, onde a obrigação de acompanhamento do OT e a produção do REOT era partilhada entre os três âmbitos, criando a figura do REOT Regional e REOT Local.

Deste modo, a produção do REOT estendia-se à administração central (n.º 1 do art.º 146.º do RJIGT), incluindo as CCDR (n.º 2 do art.º 146.º do RJIGT), e às CM (n.º 3 do art.º 146.º do RJIGT), porém sem nunca se terem visto disponibilizadas por parte do governo as ferramentas metodológicas para orientar a sua produção nos vários âmbitos (CMAB, 2014a).

Atualmente é reconhecido pela administração pública e pela academia que a produção do REOT tem sido escassa em todos os âmbitos e que reflete a falta de cultura de avaliação que ainda predomina no SGTP, onde é notório o primitivismo dos poucos REOT que foram produzidos e que denotam não encontrar nas administrações respetivas o conjunto de orientações metodológicas para a elaboração do documento, muito menos um SI harmonizado para suportar a realização de análises atualizadas e robustas relativamente ao estado do OT (Amado, 2018a; Amado and Cavaco, 2015, 2017; Amado, Miguel et al., 2011; Antunes, 2017; Batista e Silva, 2018; Branco, 2017; Cabral, 2017; Castelo Branco, 2018; CCDR-LVT, 2014; CMA, 2007, 2014a; CMAB, 2014a; CMAF, 2008a; CMO, 2012b; DGOTDU, 2007, 2000; DGT, 2018b; DROTRH, 2003a, 2001a, 2001a; Gonçalves and Marques, 2010; Mourato, 2017; Oliveira, 2011; Partidário, 2017; Pina et al., 2018; Prada, 2008).

A partir do momento em que o REOT aponta para uma produção sistémica e de partilha de informação entre níveis, é função da escala hierárquica superior do sistema garantir a articulação entre os níveis inferiores. Neste caso, a responsabilidade de produção do REOT é atribuída à administração do respetivo âmbito (CM, CCDR, DGT) e a responsabilidade de garantir a articulação entre níveis associada à administração central através da DGT. Porém, a administração central não tem sido capaz de garantir a produção do REOT, em parte porque este não teve o suporte metodológico para se afirmar enquanto ferramenta de produção regular nos vários âmbitos (CMAB, 2014a).

As experiências de REOT nos vários âmbitos do SGTP têm vindo a ser conduzidas sem uma base metodológica que perspetive a agregação ou desagregação da informação a uma escala superior ou inferior, comprometendo leituras globais e avaliações sectoriais ou multinível (ver Cap. II - 5.4). Neste momento, a ausência de produção dos REOT locais tem comprometido a sua produção nas escalas

superiores, por não existirem informações e evidências que suportem as análises nos âmbitos regional e nacional (Pina et al., 2018a).

Aliada à falta de harmonização, o panorama nacional verifica-se ainda apoiado num sistema de gestão territorial onde *“os processos de monitorização e avaliação são ainda exíguos e nem sempre são consequentes a influenciar a dinâmica de planeamento. A elaboração de REOT regionais e municipais, não é uma prática regular. O ritmo de avaliação dos Programas e Planos tem na sua maioria correspondência com os momentos de revisão ou alteração, servindo-lhes de justificação e a produção destes relatórios apresenta periodicidades variáveis e enfoques muito diversos.”* (DGT, 2018a, pp. 178–179).

Esta é a principal razão pela qual passadas duas décadas da institucionalização da produção do REOT no SGTP (1999), as experiências sejam tao pouco expressivas. É uma situação alarmante e que necessita de ser ultrapassada com urgência, sendo o governo central o único organismo com capacidade de a resolver de forma célere face à atual arquitetura do SGTP.

No entanto, a responsabilidade da não produção do REOT não é apenas atribuível ao governo central, uma vez que corresponde a uma responsabilização partilhada entre o governo e a administração (instituições e serviços). Ainda que o governo central tenha uma quota de responsabilidade elevada, esta é também ela atribuída à administração local com a produção do REOT local, cabendo o REOT regional aos serviços desconcentrados das CCDR.

Neste sentido, existe uma clara responsabilidade do Estado no facto de os mecanismos de avaliação e monitorização inscritos no SGTP, designadamente o REOT, estarem a ser deficientemente aplicados ou a não serem aplicados de todo, uma vez que em contraste com os regimes de elaboração, aprovação e execução de IGT, o regime de avaliação nunca teve até hoje qualquer materialização concreta (Oliveira, 2011, p. 105). Especificando o caso do REOT, o facto de continuar pertinente a definição concreta do REOT para além da identificação dos níveis e periodicidade de produção, ou seja, identificando todas as orientações necessárias para a sua produção e sustentação, espelha o desinteresse e desvalorização estatal face aos processos de avaliação das PP e do OT, num sistema que não tem uma cultura a avaliação estabilizada.

Atualmente encontramos-nos numa nova fase da Política Nacional de OT (Alves, 2014, pp. 15–16), onde o SGTP se encontra num contexto de mudança em relação à avaliação de PP (Adro Lopes, 2013; DGT, 2018a), sendo aclamada na recente reforma do quadro legal e regulamentar do OT a necessidade de uma avaliação que permita analisar os resultados das PP ao nível da eficiência, eficácia e impacto da estratégia definida (MAOTE, 2015, p. 15), evidenciando a existência de uma

preocupação em medir o estado do OT e deter dados e tecnologias que o permitem medir de forma regular.

No entanto, o atual contexto da avaliação revela que os deveres de avaliação inscritos continuam a não ser cumpridos por parte das entidades com responsabilidade para tal nos vários âmbitos, incluindo a administração central por via da DGT, e até ao momento sem grandes consequências ou repercussões, ficando pendentes discussões cruciais como a resolução da sua fraca institucionalização, flexibilidade e adaptação à heterogeneidade territorial, e falta de harmonização.

O sucessivo adiamento da materialização concreta do regime de avaliação além de ter vindo a atrasar o alcance de uma cultura de avaliação consolidada, tem também contribuído para o aumento do desfasamento (*gap*) entre a teoria e a prática na avaliação (Adro Lopes, 2013). Ainda que ao longo da última década se tenham vindo a multiplicar os exercícios de avaliação como, e.g., a Avaliação do Programa de Ação do PNPT 2007-2013, e o peso das ações de avaliação tenha sido valorizado com a revisão do quadro legal do OT, as práticas correntes de avaliação continuam a não acompanhar o ritmo da investigação e a revelar uma certa descredibilização na utilidade e finalidade da avaliação (DGT, 2018a, pp. 178 – 179). Quando analisadas, as experiências de avaliação no SGTP demonstram algumas contradições entre as expectativas criadas com os exercícios de avaliação previstos e a sua operacionalização como, e.g., no caso dos REOT, questões de regularidade de produção, harmonização entre documentos e na notória desarticulação entre as diversas entidades intervenientes, com lógicas de atuação e tempos de concretização (*timings*) muito diferenciados (DGT, 2018a) (ver Cap. II – 5.5 e 6.6).

Esta situação revela-se logo ao nível da administração central, com uma avaliação da Política Nacional de OT quase inexistente e praticada sem carácter sistemático (Gonçalves, 2008; J. Gonçalves, 2011), com a avaliação do PNPT a incidir apenas sobre o seu programa de ação (DGT, 2014; Mourato, 2017; Vilares, 2017) e esquecendo-se consecutivamente a responsabilidade de apresentar um REOT nacional à Assembleia da República (AR) a cada dois anos.

Uma das razões pela qual o REOT nacional deixou de ser produzido e apresentado à Assembleia da República relaciona-se com a responsabilidade da sua produção que, por questões de imparcialidade, ficou alocada ao ONOTU. A produção do REOT nacional por parte do observatório garantia o distanciamento necessário entre a produção da política e a sua avaliação, ou seja, garantir que não é a administração central que participa na elaboração da política quem a avalia.

Porém, o observatório foi estabelecido enquanto órgão autónomo nunca tendo visto definida a sua configuração institucional e por isso não foi implementado na DGOT-DU (atual DGT), como previsto (DGT, 2014b; Garrett and Castelo Branco, 2018). A partir do momento em que não se conseguiu criar o observatório, a produção do REOT nacional ficou comprometida.

O ONOTU foi estabelecido com a missão de monitorização das dinâmicas territoriais e urbanas e das políticas de desenvolvimento territorial a nível nacional, centralizando a informação de base territorial e alimentando a produção do REOT nacional. Deste modo, o observatório afigurava-se como uma estrutura de observação permanente do território, *territorial dashboard*, assegurando funções de repositório e de produtor de informação (DGT, 2014a, p. 15) (ver Cap. II – 7.1).

No entanto, fazendo face à dificuldade de implementação, a evolução do quadro legal e regulamentar extinguiu a denominação de observatório e transitou para uma ótica de visualização, assente em práticas colaborativas e no funcionamento em rede (*network*), orientadas para a criação de uma forma de Plataforma Colaborativa de Suporte à Gestão Territorial (PCGT) que articula um conjunto de observatórios aos vários âmbitos do SGTP (RJIGT, art.º 57 e art.º 190, cf. DL nº 80/2015, de 14 de Maio).

Neste sentido, torna-se importante criar bases de harmonização e coerência, ao nível dos procedimentos a adotar na operacionalização de uma rede de observatórios, nomeadamente na definição da informação a produzir e do seu método de recolha, tratamento e disponibilização, no sentido de contribuir para a construção de uma base de conhecimento sólido que permita definir PP cada vez mais eficientes e eficazes.

Por sua vez, a existência desta base de conhecimento contribui para a melhoria do processo de OT no SGTP onde, e.g., nos processos de revisão dos PDM têm sido aprovados e adotados PDM de segunda geração sem que se tenha conhecido a real eficácia e efeitos dos PDM de primeira geração, que servem agora de base a uma segunda geração num formato cíclico de síndrome do novo plano (Gonçalves, 2010).

5.2. A figura do Relatório de Estado do Ordenamento do Território

O REOT é uma ferramenta do universo do OT que tem vindo a ganhar destaque no SGTP, mas que, no entanto, enquanto ferramenta de acompanhamento do desenvolvimento territorial ainda apresenta muitos aspetos a melhorar, nomeadamente ao nível da sua estabilização enquanto figura no SGTP.

O REOT em Portugal é anterior à constituição do SGTP e surgiu com exclusividade no âmbito nacional (REAOT 1987), com o objetivo de espelhar a realidade do sistema-real à escala nacional, numa lógica de registo do estado do OT num determinado momento (Batista e Silva et al., 2009). Deste modo, é um formalismo legal inserido no SGTP desde dos seus primórdios e que desde da publicação do

RJIGT é realizado a nível nacional, regional e local (Costa, 2015). A figura do REOT teve origem nos relatórios de estado do ambiente (REA), introduzidos pela Lei n.º 11/87 de 7 de Abril, a qual indica que “(...) *deverão ser apresentados à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um relatório sobre o estado do ambiente e ordenamento do território em Portugal referente ao ano anterior*”.

Os conteúdos e procedimentos do REOT não se mantiveram estáticos e foram alvo de aperfeiçoamento com a evolução do SGTP e do OT, aumentando a sua incidência e abrangência, e alargando o espectro de análise a um acompanhamento de todo o processo de intervenção no território (Pereira, 2017). Deste modo, transitou de uma lógica de ferramenta de análise estática e que se debruçava sobre a componente física do estado do território, para uma posição transversal aos vários âmbitos do SGTP e que se interessa por acompanhar as dinâmicas associadas a todo o processo de desenvolvimento do território, nomeadamente, o sistema-real, os seus intervenientes e as suas políticas (Mourato, 2017; Partidário, 2017).

Na evolução da figura do REOT, é possível identificar três momentos, gerações, sendo que o (1) primeiro momento (1987-1999) antecede a sua instituição enquanto figura no SGTP pelo RJIGT (1999), ou seja, remete para as experiências dos REAOT (1987-1993) e dos REOT (1994, 1995, 1997 e 1999) desenvolvidas pela administração central e por isso exclusivas do âmbito nacional e com a estrutura tradicional de um relatório estatístico (João Gonçalves, 2011, p. 33) (ver Cap. II – 5.5).

Após publicação do RJIGT (1999), o REOT tornou-se uma figura institucionalizada no SGTP e surge o (2) segundo momento (1999-2015), alargado aos três âmbitos do SGTP (LBPOTU 1998 e RJIGT 1999), com intensões de se tornar uma ferramenta *on-going* mas que se verificou ainda muito assente numa operacionalização *ex-post*, demarcada pela escassez de produção dos relatórios devido à notória falta da informação de base territorial (Amado and Cavaco, 2017). Neste segundo momento do REOT, não foram produzidos relatórios no âmbito nacional e são escassas as experiências a nível regional, o que denota a sua fraca institucionalização a quando da publicação do RJIGT.

Neste período (1999-2015), as experiências existentes resumem-se a iniciativas levadas a cabo no âmbito local, por vontade política e técnica da autarquia, ou seja, a título singular e sem qualquer documento que perspetive a produção harmonizada destes relatórios a nível nacional pelas várias autarquias. São relatórios com um registo descritivo e de carácter estático, elaborado à margem do processo de planeamento, e.g., antecedendo a revisão do PDM de segunda geração, e cuja utilidade foi muito questionada.

Com a reforma do quadro legal e regulamentar do OT (LBPOTU 2014 e RJIGT 2015), reconhece-se um (3) terceiro momento do REOT, assente numa lógica clara de acompanhamento permanente do OT, das suas dinâmicas territoriais e das PPBT, ambicionando um papel de excelência enquanto informador da tomada de decisão e com capacidade de acompanhar, despontar, suportar e legitimar a intervenção territorial. Este momento destaca-se ainda com a introdução de preocupações ao nível da harmonização de procedimentos e compatibilização das informações produzidas entre os vários âmbitos e dentro do mesmo âmbito do SGTP (ver Cap. II - 6.5).

Esta compatibilização e harmonização são introduzidas numa perspetiva de flexibilidade na produção do REOT, procurando relatórios capazes de se ajustar às características e especificidades próprias dos territórios, escalas, e da diversidade orgânica existente nos sistemas administrativos nos vários âmbitos do SGTP.

Atualmente, qualquer PP de OT pressupõe a existência de procedimentos sistemáticos de monitorização e avaliação (Ferrão and Mourato, 2010), tanto ao nível das PP como das dinâmicas territoriais que resultam da sua implementação, e que necessitam de ser devidamente registadas, analisadas e avaliadas, representando o REOT a oportunidade para a disponibilização do estado deste processo de monitorização num determinado momento, segundo uma postura dinâmica e funcionando como *output* de um processo integrado de monitorização permanente do OT.

Deste modo, o REOT assume um papel de excelência enquanto suporte de registo histórico do acompanhamento do desenvolvimento territorial, fornecendo retratos territoriais cronologicamente organizados e que refletem a evolução do desenvolvimento territorial segundo as exigências do contexto em que incide, e.g., ao nível do ritmo de produção ou da abrangência e profundidade das análises (Amado and Cavaco, 2017). Ou seja, apresenta-se como um relatório que procura assumir uma regularidade de produção dinâmica e personalizável, ajustada ao ritmo de evolução de cada contexto territorial, e com suporte nos dados recolhidos e nas informações produzidas ao longo de todo o processo de monitorização, isto é, espelhando o estado do território e das PPBT num determinado momento e confrontando esse momento com o histórico de evolução que vai sendo produzido com as várias versões de REOT.

Esta característica de análise do estado atual do sistema-real e da confrontação, em paralelo, do estado atual face à evolução que tem vindo a ser registada, exige ao sistema de monitorização integrada que suporta o REOT, um incremento da capacidade de armazenamento das evidências territoriais à medida que se vão efetivando as ações de monitorização e se vão produzindo versões do REOT.

O papel do REOT não é idêntico nos vários âmbitos do SGTP (ver Cap. II – 5.4). Embora o objetivo primordial do REOT se apresente transversal aos vários âmbitos, o seu contributo para o acompanhamento do OT varia de acordo com as competências e responsabilidades de cada âmbito, refletindo-se essas diferenças a vários níveis como, e.g., nos procedimentos de produção do relatório e na escala de detalhe do documento.

Esta situação revela que o REOT, por si só, não se apresenta como um mecanismo de monitorização, mas sim o resultado de um processo de monitorização integrada (Lopes, 2011a, p. 48), o que obriga a que o papel do REOT e a sua produção se ajuste às especificidades dos vários âmbitos do SGTP, contudo, mantendo presente a sua natureza de ferramenta de acompanhamento do desenvolvimento territorial e das PP.

O processo de produção do REOT no SGTP aponta para uma lógica operativa *bottom-up*, com forte mobilização do âmbito local nas matérias da produção de informação de base territorial (Alfândega da Fé, 2008). Neste sentido, a nível nacional, o REOT tem um papel de agregador das informações constantes nos vários relatórios produzidos na escala regional, sobre as quais realiza uma análise do estado do OT a nível nacional.

O papel do REOT nacional, é assim ajustado à escala nacional e ao detalhe que esta pressupõe, incidindo sobre matérias cuja informação-base foi recolhida nos âmbitos inferiores e que, quando agregada no âmbito nacional, permite a formulação de análises de conjunto e a disponibilização de uma visão holística do estado do OT a nível nacional, e.g., permitindo leituras como o incremento de solo urbano, ou a comparação de dinâmicas de crescimento entre municípios e entre regiões.

O papel do REOT no âmbito regional, é semelhante ao do REOT nacional, mas à escala da região. O REOT regional suporta a sua produção com base nos REOT produzidos no âmbito local, e permite suportar a programação territorial no âmbito local num contexto alargado, evitando intervenções *bottom-up*, individualizadas e desligadas do seu contexto regional.

5.3.A reforma legislativa do Quadro Legal do Ordenamento do Território e o reforço do papel da monitorização e avaliação

Portugal tem vindo a procurar uma abordagem integrada ao nível do desenvolvimento do território (AD URBEM, 2010) e isso reflete-se nas reformas que

o quadro legal do OT tem sofrido no intuito de promover a territorialização das suas PP (Figueiredo, 2010b), a coesão territorial (Neto, 2015, p. 3), e o reforço do papel das práticas de monitorização e avaliação (DGT, 2018a). O quadro legal e regulamentar do OT é o edifício jurídico-regulamentar que estrutura e organiza o conjunto de diplomas que regulam a atividade e o SGTP, e que se atualiza com a execução de revisões nesses mesmos diplomas. Neste caso, a reforma nas matérias de acompanhamento e avaliação de PPBT remetem para a revisão da LBOTU e o RJIGT e representam um sinal de reforço e atualização do quadro legal e regulamentar.

A LBOTU e o RJIGT são os diplomas legais que atualmente se encontram responsáveis pela definição dos princípios e regras gerais para a realização da avaliação no quadro do SGTP, sendo posteriormente completados por diversos diplomas e regimes específicos (ver Cap. II - 5.1) (Campos, 2010c).

No quadro legal do OT os regimes de elaboração, aprovação e execução de IGT foram os primeiros a estar definidos e estabilizados, uma vez que existia urgência em enquadrar e ordenar a intervenção territorial. No entanto, desde início ficou previsto um outro regime, o regime da avaliação, que até hoje nunca teve qualquer materialização concreta no SGTP (Oliveira, 2011, p. 105), e que a revisão da LBOTU (Lei nº 31/2014 de 30 de Maio) e o novo RJIGT (DL n.º 80/2015, de 14 de maio) procuram reforçar ao exigirem que todos os instrumentos (programas e planos) contenham e prevejam sistemas e indicadores para a monitorização da sua execução e respetiva avaliação. O reforço do papel da monitorização e avaliação no SGTP representa a tomada de consciência de que, mais do que o IGT per si, o que importa é o desenvolvimento sustentável do território⁹ (DGA, 2000a, p. 1) e perceber em que medida se pode potenciar esse desenvolvimento através das PP.

Neste sentido, as reformas do quadro legal e as revisões dos respetivos diplomas, têm vindo a dar resposta à necessidade de mudança no panorama atual da Política Nacional de OT, incidindo sobre matérias que não estão a ser devidamente implementadas (reforço), que necessitam de ser consideradas (integração), ou que já não se enquadram no contexto do momento (retiradas). No caso da avaliação, esta é enquadrada na reforma do quadro legal com o reforço dos deveres de avaliação e contribui para a materialização do regime de avaliação em prol do desenvolvimento sustentável assente na territorialização das PP (Batista e Silva et al., 2009c; CMO, 2012c; Prada, 2008).

A atualização do suporte legal e regulamentar é essencial para a integração, atualização e legitimação do SGTP e das suas PP, em termos de conceitos e

⁹ “O desenvolvimento sustentável é um processo evolutivo que se traduz no crescimento da economia, na melhoria da qualidade do ambiente e da sociedade para benefício das gerações presente e futura.” (DGA, 2000a, p. 1)

práticas, e contribui para a adaptação da atividade do OT ao contexto. No entanto, a introdução de alterações nos diplomas que enquadram a atividade do OT enfrentam sempre alguma dificuldade quando postos em prática, quer por via da falta de recursos, ou de normas orientadoras para a sua execução, quer por inércia das estruturas administrativas. Neste sentido, é de referir que ao longo da história do SGTP tem havido um desajuste significativo entre o que é estipulado e exigido pelo quadro legal e o que é efetivamente realizado pela maioria dos municípios, em parte devido à falta de capacidade técnica e interesse das autarquias na altura dessa promoção legislativa. É o caso do panorama da política nacional de monitorização e avaliação que em termos operacionais não tem sido capaz de acompanhar a velocidade de evolução dos diplomas legais e regulamentares que regem estas matérias, subsistindo uma inércia significativa na operacionalização, e.g., das novas versões da LBOTU e do RJIGT.

A revisão da LBOTU (Lei nº 31/2014 de 30 de Maio) manteve por base a estrutura sistémica da versão anterior (1998) e introduziu alterações a vários níveis, nomeadamente no sistema (Pereira da Silva et al., 2014, pp. 69–75), nos conceitos utilizados e nas articulações a estabelecer entre os vários IGT, destacando-se a integração do Estatuto Jurídico do Solo (Pereira da Silva et al., 2014, pp. 60–68) e o reforço dos deveres de acompanhamento da política de solos, ordenamento do território e de urbanismo. As alterações à Lei não apresentam todas a mesma natureza, expressão e profundidade, tendo respostas diferentes na sua operacionalização.

Alterações como a criação de um âmbito intermunicipal, ou alterações na distinção entre programas e planos territoriais, e na nova classificação do solo assente na distinção entre solo rustico e solo urbano têm apresentado maior aceitação e, por consequência, maior facilidade de operacionalização no SGTP do que os deveres de acompanhamento e avaliação. Deste modo, no panorama atual do SGTP são mais os municípios que iniciaram a adequação do PDM ao novo RJIGT, que os municípios que iniciaram as suas experiências de REOT, embora a obrigação de produção do relatório de estado esteja inscrita muito antes que a adequação ao regime jurídico.

A LBOTU trata as matérias de acompanhamento e avaliação através da conjugação entre ações de monitorização permanente e momentos de avaliação regulares. Deste modo, prevê formas de acompanhamento e de avaliação do território, através de mecanismos de monitorização que procuram garantir a eficiência na implementação das PP, e que sustentam a construção de um SI que disponibiliza informação territorial numa plataforma informática (*territorial dashboard*) (Barranco, 2017) capaz de articular os vários âmbitos e sectores, disponibilizando as evidências e informações necessárias à produção de análises territoriais (art.º 73, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio).

Neste sentido, a LBOTU aponta a uma monitorização concretizada nos três âmbitos do SGTP, através de uma rede de plataformas que são atualizadas regularmente pelos vários níveis da administração, assegurando os princípios da transparência, harmonização e da articulação, nomeadamente ao nível da partilha de informação.

A vertente da avaliação fica relacionada com as análises territoriais e é concretizada através do REOT, conforme estabelece o art.º 72 do capítulo IV – Avaliação de programas e planos territoriais, onde a LBOTU reforça os deveres de acompanhamento e avaliação com a definição de um intervalo temporal para a produção deste relatório (art.º 72, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio). No âmbito nacional, a administração central deverá apresentar de dois em dois anos o REOT de âmbito nacional à AR ficando, porém, em aberto quais os procedimentos metodológicos a adotar para a sua produção, e.g. questões concretas de estrutura, organização, e de produção e tratamento de informação. Isto porque a LBOTU apenas define o REOT como *“(...) um relatório sobre o estado dos programas e planos territoriais, no qual é feita a avaliação da execução do programa nacional das políticas de ordenamento do território e são discutidos os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas sectoriais e regionais com incidência territorial”* (art.º 72, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio), não definindo questões essenciais como, e.g., a estrutura a adoptar, que indicadores produzir e quais as leituras a retirar, uma vez que não é matéria de uma Lei de Bases. No entanto, estas questões necessitam de ser esclarecidas para o âmbito nacional e, em especial, para os âmbitos local e regional, nos quais se produzem mais do que um REOT e onde por isso existem dificuldades acrescidas ao nível da harmonização e articulação entre relatórios de âmbitos diferentes e dentro do mesmo âmbito.

Por sua vez, a revisão do RJIGT (DL n.º 80/2015, de 14 de maio) realiza-se na sequência da revisão da LBOTU (2014) e introduz a avaliação, nomeadamente através de alterações significativas ao nível da gestão territorial das quais se destaca, e.g., a extinção do conceito de solo urbanizável do quadro legal OT, em prol de uma maior dinâmica dos IGT e da promoção de práticas de acompanhamento regular do estado do OT (Neto, 2015). São assim promovidas práticas de planeamento mais pró-ativas, assentes em instrumentos mais flexíveis e reativos, com capacidade de resposta em tempo oportuno. Para tal, o RJIGT aponta a uma centralização das questões operativas de transformação do uso do solo num elemento síntese, o PDM, sendo este alvo de acompanhamento permanente e avaliação regular que deve servir de suporte e fundamento à sua revisão.

A avaliação não é exclusiva do PDM, mas sim de todos os planos e programas territoriais, indo ao encontro do estabelecido na LBOTU, estabelecendo o RJIGT *“(...) obrigações de monitorização e avaliação de Programas e Planos, consagrando a obrigação das diversas figuras incluírem, no seu conteúdo material, indicadores quantitativos e qualitativos de base para uma avaliação suportada por Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território. Estes relatórios estão previstos para*

a escala nacional (de 2 em 2 anos), regional e municipal (ambos de 4 em 4 anos) e devem fazer o balanço da execução dos Programas e Planos e dos níveis de coordenação interna e externa, sendo a sua existência condição indispensável da dinâmica de revisão.” (DGT, 2018a, p. 178).

O RJIGT direciona as ações de monitorização e avaliação para os resultados das opções dos programas e planos territoriais, ao nível da sua eficiência, eficácia e impacto da estratégia definida (MAOT, 2015, p. 15), reforçando a obrigação do REOT nos âmbitos nacional, regional e local, porém deixando em aberto quais os procedimentos metodológicos a adotar para a sua produção à semelhança do que se sucedeu na revisão da LBOTU.

Atualmente, o que à primeira vista parecia vantajoso e que se resumia a uma certa liberdade e flexibilidade dada pelo quadro legal na produção do REOT tornou-se um entrave à sua produção (ver Cap. II - 5.1). Com a reforma do quadro legal a responsabilidade de produção do REOT é repartida pela administração central (n.º 1 do art.º 146.º do RJIGT), serviços desconcentrados das CCDR (n.º 2 do art.º 146.º do RJIGT) e pelas CM (n.º 3 do art.º 146.º do RJIGT), devido à elevada importância da sua produção nos três âmbitos do SGTP e tendo em conta que a não elaboração destes relatórios nos prazos estabelecidos condiciona a revisão do PNPOT, dos programas regionais (PROT) e dos planos municipais (PMOT) (MAOT, 2015, p. 15). No entanto, o fato da avaliação ainda não ter sido capaz de se consolidar de acordo com o atual enquadramento legal, espelha a falta de investimento que a materialização do regime de avaliação no SGTP tem tido e contrasta de forma notória com os regimes de elaboração, aprovação e execução de IGT, onde são inclusivamente disponibilizadas orientações metodológicas para a sua efetivação, e.g. Guias para a Revisão do PDM, guia metodológico para a delimitação da REN, entre outros (CCDRC, 2016).

A realidade revela que existe uma produção regular de guias metodológicos por parte dos organismos responsáveis nos âmbitos regional e nacional, por norma fora do âmbito do regime de avaliação e nunca relativamente ao REOT. A exceção mais relevante neste cenário é constituída pela AIA e pela AAE (Oliveira, 2011, p. 105), produzidas de forma regular e para as quais são disponibilizados guias pela APA no sentido de orientar a produção destas avaliações de forma harmonizada a nível nacional.

Neste sentido e face ao atual panorama do regime de avaliação no SGTP, a presente investigação procura disponibilizar um contributo metodológico que permita operacionalizar a produção harmonizada e sistémica dos REOT, contribuindo para a materialização do regime de avaliação e promovendo a criação do desejado SI capaz de alimentar a PCGT e o futuro ONOTU (art.º 73, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio).

5.4. As diferentes escalas de avaliação e a sua articulação

A tradição administrativa do SGTP, assente numa cultura organizacional verticalizada e sectorial, caracterizada por uma desarticulação constante entre níveis e sectores, prejudica a implementação de práticas de trabalho mais colaborativas e comunicativas nos diferentes âmbitos do sistema. A importância e vantagens destas práticas de trabalho colaborativas não se justificam apenas para efeitos de planeamento, mas também para efeitos de avaliação ao nível da partilha de informação, de preparação coordenada de bases de referência e de articulação entre as diferentes escalas.

O SGTP formula planos e programas, que representam os instrumentos jurídicos empregados para efetivar e conduzir o OT. Estes instrumentos são organizados hierarquicamente e articulados sectorialmente, definindo as regras para o desenvolvimento físico do território e vão ganhando detalhe à medida que a escala se aproxima (Oliveira, 2004). Esta adaptação que o regime de formulação de PP adota para se ajustar às especificações da escala de trabalho, deveria ser transposta para o regime de avaliação.

No entanto, um dos maiores desafios a avaliação no SGTP enfrenta, reside na inexistência de uma abordagem consensual, aplicada de forma generalizada e capaz de se adaptar à heterogeneidade verificada nas várias escalas e domínios inerentes ao OT. A existência de uma abordagem consensual não implica a definição criteriosa de uma metodologia única ou de um conjunto circunscrito de indicadores sem qualquer flexibilidade de adaptação, mas sim a estabilização dos princípios básicos a observar na avaliação. Ou seja, a definição dos princípios que devem reger a avaliação nos vários âmbitos, por forma a garantir a articulação entre experiências e níveis de análise como, e.g., ao nível da estabilização dos conceitos e definições a aplicar, da postura da avaliação perante o objeto avaliado, e até ao nível da participação e a comunicação de resultados (Amado, 2018).

A avaliação no SGTP pretende-se realizada nos três âmbitos (nacional, regional e local), de acordo com as especificidades do seu contexto e escala (Partidário, 2017), o que desde logo impõe uma articulação de excelência entre os vários intervenientes nestas escalas para que se verifiquem os níveis de eficiência e eficácia pretendidos (Condessa, 2017).

Eficácia na medida em que as ações de acompanhamento e avaliação deverão ser úteis e os seus resultados e conclusões utilizados. E eficiência na medida em que a recolha, tratamento e disponibilização da informação deverá ser realizada de forma harmonizada, permitindo articular as várias escalas, num processo em que a informação transite entre os vários níveis de forma fluida, garantindo que não se repetem esforços e tarefas desnecessárias, numa lógica cíclica em que a menor escala alimenta a escala superior (Catita et al., 2011).

Recentemente, com a revisão do quadro legal do OT a avaliação estendeu-se ao âmbito intermunicipal, introduzido com a segunda versão do RJIGT (2015), reforçando a necessidade de articulação entre contextos e escalas dos processos de avaliação (ver Cap. II - 5.3).

Atualmente, assiste-se a uma total autonomia processual e documental nas ações de avaliação promovidas pelas administrações dos vários âmbitos, nomeadamente ao nível das Câmaras Municipais (CM) (ver Cap. II - 5.1 e 6.6). Quando analisadas as experiências de avaliação no SGTP, verifica-se que a definição da metodologia a adotar na execução dos processos de avaliação no âmbito local é da iniciativa das CM, num regime de total autonomia processual que compromete a articulação entre os processos de avaliação nas diferentes escalas (Castelo Branco, 2018; Pina et al., 2018).

É uma situação que coloca o SGTP numa posição incessante de atraso significativo face ao restante contexto europeu e internacional (Mourato, 2017), onde em certos casos a avaliação prolifera nos SGT de forma integrada e com contributos ativos para o processo de OT (Gaivoto, 2017) como, e.g., o caso da *National Environment Policy Act* (NEPA) que já produz o *Environmental Quality Report* (EQR) (EUA) (1970) desde os anos 70 (US EPA, 2013).

Neste sentido, face ao atraso que o caso português apresenta, deve ser feito um esforço no estudo das experiências do contexto europeu, a fim de retirar um conjunto de pressupostos que orientem a implementação de experiências piloto e a progressiva consolidação de uma cultura de avaliação no SGTP (Medeiros, 2017). A elaboração de estudos de referência com suporte no contexto europeu numa altura em que o caso português se apresenta atrasado nas matérias da avaliação não é uma novidade, já tendo ocorrido antes, e.g., nas primeiras experiências de desenvolvimento de exercícios de avaliação de PP (década de 90 – MPAT), que surgiram suportadas na análise de um documento de referência, desenvolvido por Quévit e Marquez (1990) para auxiliar a avaliação do primeiro QCA (Quévit and Marquez, 1990).

Atualmente, a principal necessidade de desenvolvimento ao nível das matérias de avaliação no SGTP, remete para o desenvolvimento de estruturas de avaliação que sustentem uma cultura efetiva de avaliação, uma vez que no que diz respeito à produção de indicadores, estes já são abundantes (Vilares, 2017).

Desde os anos 90 que tem vindo a existir uma preocupação com a definição e aplicação de parâmetros de medição do estado do OT, existindo disponível um extenso universo de indicadores propostos, sobretudo no âmbito local pelas CM (Garrett and Castelo Branco, 2018). Porém, estes indicadores têm surgido de forma individualizada e sem a definição de estruturas coesas e integradas que permitam a consolidação de sistemas de acompanhamento permanente no SGTP (monitorização *in continuum*) (Prada, 2008, p. 121). Ou seja, as experiências de

avaliação têm surgido como exercícios pontuais e sem perspectiva de continuidade, e.g., apresentando ao nível do REOT uma regularidade impossível de rastrear, onde muitas das experiências existentes são únicas no seu contexto territorial (Batista e Silva, 2018; Ferreira, 2017; Prada, 2008).

Tradicionalmente, as experiências de avaliação no SGTP apresentam-se como irreplicáveis e irrepetíveis, por razões distintas, mas que, no entanto, se relacionam com o facto de a razão da avaliação ainda se apresentar como resposta a uma imposição legal e sem qualquer intensão de continuidade. As experiências são impossíveis de replicar, porque são desenvolvidas para um contexto político-territorial específico e sem suporte em critérios de harmonização que garantam a capacidade adaptação a outros contextos político-territoriais. Irrepetíveis, porque surgem num contexto político-administrativo próprio como, e.g., revisão dos PDM de primeira geração, e sem perspectiva de continuidade ao nível das práticas de acompanhamento e avaliação.

O desenvolvimento de estruturas de avaliação que sustentem uma cultura efetiva de avaliação não se prende apenas com a garantia de continuidade dos exercícios de avaliação. A definição destas estruturas torna-se ainda mais premente quando relacionada com a articulação entre exercícios de avaliação. No SGTP, as experiências de avaliação não são articuladas entre níveis, nem dentro do mesmo nível, e.g., cada vez que se faz uma avaliação, define-se uma metodologia e um conjunto de indicadores novos a recorrer.

Neste sentido, a definição de uma estrutura de avaliação que suporte e oriente o desenvolvimento dos exercícios de avaliação nos vários âmbitos é crucial no SGTP, nomeadamente para a articulação entre escalas e âmbitos, contribuindo ainda para estabilizar o processo de avaliação e controlar a dispersão na produção desarticulada de indicadores.

O processo de avaliação no SGTP aponta para uma lógica operativa *bottom-up*, com forte mobilização dos atores locais. Um processo de avaliação *bottom-up*, é um processo sistémico onde a avaliação, incluindo a recolha, tratamento e processamento de informação, é executada de baixo para cima, ou seja, do nível inferior para o nível superior e passando pelos restantes níveis intermédios, numa ótica de partilha e agregação da informação produzida e das avaliações executadas.

No quadro do SGTP, um sistema de avaliação com suporte num processo *bottom-up operacionaliza-se* do âmbito local para o âmbito nacional, passando pelos âmbitos intermunicipal e regional (RJIGT 2015). Neste processo, a recolha de dados

é maioritariamente executada no âmbito local e alimenta os momentos de avaliação que ocorrem em todos os âmbitos, o que exige grande capacidade de articulação entre âmbitos.

A articulação entre os vários âmbitos do SGTP onde se realiza a avaliação é necessária aos mais variados níveis como, e.g., ao nível dos procedimentos, recursos técnicos e tecnológicos, e da circulação da informação. Para que um sistema de avaliação desta natureza funcione no SGTP, é necessário garantir grande fluidez na comunicação entre escalas e na partilha de informação, a fim de não comprometer a execução da avaliação num âmbito devido à falta de informação, e.g., proveniente do âmbito inferior.

O diálogo constante entre os vários âmbitos é extremamente importante num sistema de avaliação desta natureza, uma vez que a avaliação é executada nos vários âmbitos de forma autónoma e não pode ser desligada dos restantes âmbitos superiores ou inferiores. Isto é, cada âmbito tem as suas especificidades próprias em termos de avaliação, no entanto existe sempre uma dependência operacional no recurso a informações produzidas noutros âmbitos como, e.g., para a realização de análises comparativas ou de posicionamento num universo alargado de análise.

Neste sentido, em cada âmbito a avaliação é executada num contexto operativo distinto, que necessita de se articular com os restantes âmbitos, procurando encontrar pontos de concordância, e.g., entre procedimentos, objetivos, dinâmicas, competências ou posições, no funcionamento *bottom-up* do sistema de avaliação.

O ÂMBITO NACIONAL

O âmbito nacional é essencial, uma vez que tal como o processo de OT, também o processo de avaliação necessita de uma visão de conjunto (Baud et al., 1999, p. 262). Na lógica *bottom-up*, a avaliação no âmbito nacional tem como principal objetivo disponibilizar uma visão holística do território nacional numa determinada componente. Ou seja, é uma avaliação que sintetiza a nível nacional toda a informação recolhida no âmbito local e que já foi devidamente tratada e organizada nos âmbitos local e regional, e.g., na produção dos REOT locais e regionais, comprometendo-se o âmbito nacional a executar uma síntese analítica dos âmbitos que lhe antecedem. No âmbito nacional, estão envolvidas várias entidades, com especial destaque para a DGT, e prevê-se a produção regular de um REOT nacional alimentado pelos REOT regionais e locais (RJIGT 2015).

O ÂMBITO REGIONAL

O âmbito regional executa a ligação entre o âmbito local e o âmbito nacional. Nesse sentido, o âmbito regional, na lógica *bottom-up*, é uma escala intermédia na qual se executa uma análise sintética da região através da informação

disponibilizada pelas avaliações executadas no âmbito local, e.g., pelo REOT local. No âmbito regional estão presentes várias entidades, nomeadamente as CCDDR com o dever de produzir o REOT regional.

Neste sistema de avaliação *bottom-up* no quadro do SGTP, existe a possibilidade de surgir um âmbito intermunicipal através do RJIGT (2015), que em termos de articulação entre escalas e exercícios de avaliação se posiciona entre o âmbito local e o âmbito regional e funciona como um âmbito local alargado aos municípios que o constituem. Neste sentido, o âmbito intermunicipal desempenha um papel semelhante ao âmbito local, com o mesmo nível de detalhe e aplicando os mesmos mecanismos e ferramentas, nos municípios que integram a comunidade intermunicipal.

O ÂMBITO LOCAL

O âmbito local, por sua vez, executa um papel primordial no sistema *bottom-up*, sobretudo pela proximidade ao objeto de avaliação e pelas funções que lhe estão destinadas. O âmbito local é o responsável pela função de recolha dos dados base que alimentam diretamente as avaliações de âmbito local, e posteriormente as avaliações nos âmbitos superiores.

Neste sentido, é responsabilidade do âmbito local garantir a utilidade da informação nos vários âmbitos (local, intermunicipal, regional e nacional), através de procedimentos de recolha de dados capazes de ser agregados a escalas superiores. Neste sentido, o âmbito local exerce um papel fulcral na articulação entre escalas, informações, indicadores e exercícios de avaliação, uma vez que representa o nível de introdução de dados de base territorial na pirâmide da informação¹⁰, onde são tratados e transformados em indicadores (DGA, 2000a) (ver Cap. I – 4.3).

A articulação entre escalas está diretamente relacionada com a articulação entre dados e informações, nomeadamente na articulação entre indicadores. Neste aspeto, e face à natureza do sistema *bottom-up*, a garantia de articulação entre escalas reside da harmonização de indicadores e procedimentos na escala inferior do sistema, ou seja, no âmbito local.

De entre as tentativas de criação de sistemas de indicadores, tanto a nível académico como profissional, verifica-se que são escassas as iniciativas de desenvolvimento de sistemas de indicadores harmonizados e possíveis de replicar pelo território nacional. A quase totalidade das iniciativas no SGTP remete para a definição de sistemas de indicadores são desenvolvidos para contextos específicos

¹⁰ A pirâmide da informação expressa a relação entre a condensação da informação e a quantidade total de informação, organizando-se em quatro patamares (dados originais; dados analisados; indicadores e índices), desde dos dados originais (menor nível de condensação e maior quantidade total de informação) até aos índices (maior nível de condensação e menor quantidade total de informação).

e limitados, e.g., municípios, regiões, áreas de intervenção, PU, PP, ou UOPG, não tendo em consideração a possibilidade de aplicabilidade a outros territórios.

No entanto, ainda que não se trate de um sistema harmonizado a nível nacional, é de referir a proposta académica desenvolvida por José Lopes com o apoio da Professora Maria Beatriz Marques Condessa (Lopes, 2011a), referente a uma proposta de indicadores para a monitorização do grau de execução de PMOT. É uma proposta elaborada à luz da perspetiva de avaliação da conformidade, feita através de uma análise *top-down* da execução do PMOT e com suporte no alcance dos seus objetivos. Este sistema sustenta-se na definição de um conjunto de indicadores, selecionados através de um inquérito a técnicos de algumas autarquias¹¹ e que visa a monitorização da execução dos PMOT. Esta investigação académica destaca-se pela interação que conseguiu gerar junto das autarquias, ao contrário da experiência levada a cabo pela DGT (ainda como DGOTDU) (Catita et al., 2011), que teve grandes dificuldades em articular o projeto com as autarquias (Castelo Branco, 2018).

A interação do projeto com as várias autarquias permitiu a Lopes e Condessa (2011) extrair um conjunto de conclusões, que refletem o extenso caminho que ainda existe a percorrer na introdução da monitorização e da avaliação como cultura no seio do SGTP. Com suporte na resposta aos questionários, Lopes (2011) estrutura um conjunto de sectores/fatores pertinentes para a conceção de um sistema de monitorização/avaliação com base nas preocupações dos agentes sociais e na avaliação do território e das PP numa perspetiva de sustentabilidade. De seguida, é com suporte nestes sectores/fatores definidos que estabelece então um conjunto de indicadores predominantemente físicos e espacializáveis, com forte ênfase na sua componente territorial. Este processo de conceção metodológico é referência, e destaca-se de outras tentativas e experiências académicas e profissionais, nomeadamente na produção de REOT, por introduzir uma procura de consenso alargado entre os vários atores, não se rodeando apenas aos agentes intervenientes no território em questão (Lopes, 2011a, p. 49). Estes indicadores foram aplicados ao caso de estudo Ourém, refletindo a necessidade implícita a qualquer metodologia ou sistema de indicadores (Almeida Costa, 2003), que reside na adequação ao contexto em que vai operar. O processo de adaptação dos indicadores ao contexto do município de Ourém decorreu no seio da investigação segundo um processo divulgado e participado, no que diz respeito à identificação dos critérios sobre os quais deveria incidir a monitorização. No entanto, não foram aplicados e testados todos os indicadores, o que espelha a dificuldade característica do panorama atual

¹¹ Abrantes, Amadora, Boticas, Cantanhede, Guimarães, Lagos, Lousã, Macedo de Cavaleiros, Manteigas, Marinha Grande, Meda, Palmela, Tavira, e Vila Real de Santo António. Além das referidas autarquias existiu o contributo da Engenheira Olga Prada, especialista em monitorização do ordenamento e planeamento do território, confrontar com (Prada, 2008)

ao nível do procedimento administrativo, nomeadamente no que diz respeito ao acesso e circulação e divulgação de informação em tempo oportuno¹².

A PRÁTICA CORRENTE

Apesar da fraca cultura de avaliação e das fragilidades encontradas no sistema que dificultam a prática de monitorização e escrutínio, os instrumentos de monitorização e avaliação da implementação de planos e políticas têm vindo a ser reforçados (Ferrão and Mourato, 2010) e começam a surgir cada vez mais iniciativas e experiências de monitorização e avaliação em OT no quadro do SGTP, maioritariamente associadas à produção do REOT.

Através da análise dos resultados dos processos monitorização e avaliação, nos REOT, verifica-se que grande parte da falta de harmonização reside na desarticulação entre os processos adotados pelas várias entidades que produzem o REOT (ver Cap. II - 6.5). Neste sentido, a investigação selecionou um conjunto de casos de estudo que analisou a fim de identificar os elementos e procedimentos de monitorização e avaliação que se possam considerar transversais, numa ótica de harmonização de procedimentos e indicadores a nível nacional (ver Cap. II – 5.5 e 6.6).

Para tal, selecionaram-se casos de natureza e escala territorial diferenciada (âmbitos diferentes e no âmbito local, municípios de dimensões e naturezas distintas) e focaram-se vários aspetos entre os quais o âmbito, incidência, momento, indicadores, participação pública, resultados, comunicação de resultados, entre outros.

A seleção não constituiu propriamente uma dificuldade face ao leque reduzido de escolhas, uma vez que as experiências de monitorização e avaliação de PPBT têm sido pouco expressivas na história do SGTP. A título de exemplo, no âmbito local, dos 308 municípios portugueses existem 110 (36%) que nunca efetuaram qualquer tipo de avaliação até 2018 (DGT, 2018a, pp. 178–179). Há exceção da AAE e AIA, aplicadas a projetos específicos, as experiências de avaliação resumem-se praticamente ao REAOT e REOT de âmbito nacional (1987-1993), e a pontuais REOT de âmbito regional, e RAPDM ou REOT de âmbito local (DGT, 2018a, pp. 178–179).

¹² “(...) dado que a aplicação de todos os indicadores agora definidos se tornaria demasiado morosa, optou-se pela concretização de apenas alguns deles (indicados a negrito no quadro seguinte), em especial os que melhor representam o quadro de partida para a revisão do PDM face às críticas existentes, reveladas pelos autarcas e munícipes. Esta opção também não é estranha ao facto de alguns indicadores estarem pendentes da divulgação dos dados relativos aos Censos 2011.” (Lopes, 2011b, p. 66).

A investigação considerou na análise os seguintes casos:

Âmbito Nacional: REAOT (1987-1993); REOT (1994, 1995, 1997 e 1999); avaliação do Programa de Ação 2007-2013 do PNPO (2014) (ver Cap. II – 5.5).

Âmbito regional: REOT Açores (2001, 2003); REOT CCDR-LVT (2017) (ver Cap. II – 5.5).

Âmbito local: Processos de REOT ou RAPDM de Aguiar da beira; Alcanena; Alfândega da Fé; Alter do chão; Almada; Amadora; Covilhã; Lisboa; Lourinhã; Moita; Oeiras; Sertão; Setúbal; Porto. (ver Cap. II – 6.6).

A análise realizada permitiu à investigação entender que a mais-valia das práticas de acompanhamento nos processos de OT, em especial no que diz respeito à monitorização das dinâmicas territoriais, aumenta com a harmonização dos processos. Uma monitorização e uma avaliação fechada, e.g. particularizada e individualizada município a município, não apresenta qualquer vantagem face a uma avaliação harmonizada a nível nacional e que permita uma leitura de conjunto, ainda que com menor abrangência e detalhe.

Verifica-se ainda que, nas matérias de acompanhamento e avaliação, o SGTP continua a atrasar-se face ao panorama europeu (Gaivoto, 2017b), sendo que muitos dos obstáculos que se colocam à execução da avaliação residem no próprio processo de monitorização. Sem monitorização, dificilmente se alcança uma avaliação útil e eficaz em OT (Amado and Cavaco, 2017).

A análise permite ainda concluir que o processo de monitorização e avaliação continua concentrado na escala local e conectado com o grau de implementação e execução dos IGT, em especial o PDM, embora a recente revisão do quadro legal aponte para a monitorização das dinâmicas territoriais e dos resultados da implementação da PP, representando ambos aspetos importantes a incluir no REOT local.

Por sua vez, as experiências de REOT local, têm apresentado um registo muito pontual devido à sua fraca integração enquanto prática corrente no SGTP, onde, e.g., 231 das 308 autarquias (75%) (2018) nunca elaborou um REOT (DGT, 2018a, pp. 178–179). Os REOT de âmbito local que têm vindo a ser produzidos, por norma centram-se na procura em exprimir o balanço entre a execução dos IGT e os seus níveis de coordenação interna e externa, ao invés de refletir as dinâmicas de desenvolvimento territorial ao longo da implementação das PPBT, o que permitiria avaliar em paralelo a sua execução e adequação (Amado, 2018a).

Existem experiências de produção de REOT em Portugal nos três níveis do SGTP: REOT nacional, REOT regional, e REOT local. Porém, estas experiências não são homogêneas em termos de processo e conteúdos, e não se encontram articuladas entre níveis, nem harmonizadas dentro do mesmo nível (ver Cap. II - 6.5).

As várias experiências focam aspetos díspares e apresentam objetivos distintos, não sendo possível balizar de forma restrita e uniforme as matérias de análise e os componentes apresentados, o que reflete a premência em obter um suporte orientador para a sua realização. Mesmo quando analisada a escala local, onde a produção de REOT tem vindo a aumentar de forma significativa devido ao reforço do seu papel na recente revisão do quadro legal e regulamentar, esta ainda não nos permite ter uma visão de conjunto de todo o território nacional. Isto porque os REOT locais ainda não conseguem cobrir na íntegra o território nacional e, a agregação de certas informações territoriais que estes avançam é comprometida pela falta de articulação entre municípios, em especial, nas matérias de harmonização da produção dos REOT e compatibilização das informações territoriais que estes produzem.

5.5. Experiências de avaliação no âmbito nacional e regional

As experiências de avaliação no âmbito nacional e regional do SGTP são parcas, sendo notória a fragilidade dos mecanismos de monitorização que as suportam, e surgem divulgados na forma de relatórios de estado e relatórios de avaliação. No âmbito nacional foram produzidos REAOT's, REOT's e um relatório de Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 do PNPOT, enquanto no âmbito regional foram produzidos apenas REOT's.

Os relatórios de estado desenvolvidos no âmbito nacional, iniciaram-se com a produção do REAOT (1978) e continuaram com os REOT (1994) até 1999 (ver Cap. I - 5.1). Desde esse momento até à atualidade, o ponto de situação em relação às experiências do REOT nacional é o seguinte:

REAOT 1987, 1988 e 1989 - da responsabilidade do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT) (MPAT et al., 1989, 1988, 1987);

REAOT 1990, 1992, e 1993 - da responsabilidade conjunta do MPAT e Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN) (MARN, 1991; MPAT and MARN, 1993a, 1993b, 1992);

REOT 1994, 1995, 1997 e 1999 - da responsabilidade da Direcção-Geral do Ordenamento do Território do MPAT.

A experiência do REOT nacional foi bem-sucedida entre 1994-1999 (REOT 1994, 1995, 1997, 1999), até que a sua produção estagnou com a publicação da LBOTU (1998) e do RJOT (1999). A sua integração no quadro legal do OT como obrigatoriedade revelou-se o principal constrangimento à sua execução, mesmo com a criação da figura do “(...) Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo junto da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) que, para além de acompanhar e avaliar a aplicação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), ficou incumbido da preparação bienal do REOT” (APA, 2008, p. 23) não se materializou a produção do REOT (ver Cap. II – 5.1).

Uma análise dos REOT de âmbito nacional, incluindo neste leque os REOT (1987-1993), revela que o processo de produção do REOT nacional teve ao longo das experiências uma progressiva adequação ao contexto, harmonização de conteúdos e coerência de estrutura ao longo dos vários relatórios como, e.g., ao nível da estrutura do relatório que demonstra um processo incremental de evolução no qual é possível identificar, entre relatórios, tanto a integração de novos elementos de análise como a permanência de certos elementos basilares.

A adequação ao contexto é crucial e tem que ser executada de forma incremental, funcionando cada relatório como uma experiência que contribui para a evolução do próprio processo de produção do relatório. Neste sentido, os sectores abordados pelas diferentes versões do REOT nacional evoluíram consoante várias dinâmicas relacionadas com processo de avaliação de PP de OT como, e.g., alterações nos paradigmas da avaliação, tecnológico, societal, jurídico, entre outros. Deste modo, mesmo quando analisados relatórios de anos consecutivos, e.g., REOT 1995 - 1997, identifica-se o tratamento de sectores distintos e o recurso a indicadores diferentes, o que demonstra esta necessidade de adaptação e, em simultâneo, caracterizam o REOT como um processo evolutivo e incremental.

O processo de evolução do REOT nacional transpareceu o fator coerência, como fator crucial para garantir a sua utilidade presente e futura, e.g., na comparação entre as várias versões. Deste modo, é necessário que certas particularidades de estrutura do documento necessitem de ser estabilizadas e de se manter constantes, como o caso dos grandes temas que são trabalhados no relatório (1987-1999). Isto porque o REOT nacional se centra no acompanhamento das dinâmicas de evolução sectorial e aponta para uma lógica de leitura de continuidade, não se apresentando como um relatório único e de leitura individualizada, mas sim como uma versão de relatório que integra um conjunto de versões correspondentes a anos distintos e que contribui para uma visão cronológica das transformações territoriais (Garrett and

Castelo Branco, 2018; Lopes, 2011c; MARN, 1991; MPAT et al., 1989, 1987; MPAT and MARN, 1993a, 1993b, 1992, 1990).

No entanto, a coerência no REOT nacional não se prende apenas com a estrutura documental, estendendo-se ao processo de produção do documento, nomeadamente ao nível da informação utilizada para a produção do relatório. Neste aspeto, as experiências de REOT nacional apresentam-se extremamente dependentes da disponibilidade de informação produzida a nível nacional, e que a sua abrangência, detalhe e profundidade está diretamente relacionada com a informação de base estatística produzida pelo INE para o período temporal a que corresponde (Castelo Branco, 2018; Pereira, 2017; Vala and Neves, 2018). Esta é a principal causa pela qual se reconhecem relatórios com abrangências distintas e que estendem a sua análise a matérias que não se encontravam desenvolvidas no relatório anterior, e que não prosseguiram no relatório seguinte, e.g., REAOT de 1987 e 1989 (MPAT et al., 1989, 1987).

Ainda que desde do estabelecimento da primeira versão do RJIGT (1999) não se tenha produzido nenhum REOT nacional no SGTP, verificou-se a primeira experiência da avaliação do PNPOT através da avaliação do seu Programa de Ação 2007-2013 (2014) (DGT, 2014).

O PNPOT enquanto instrumento estabelece as grandes opções de desenvolvimento territorial a considerar na gestão do território e definição das demais PP com expressão territorial. Neste sentido, é o programa que orienta o investimento público nas matérias do OT, o que o torna objeto crucial de acompanhamento e avaliação, tanto do ponto de vista da PP como ao nível da sua *performance*. No entanto, a avaliação que lhe foi possível executar por parte da administração central cinge-se apenas ao programa de ação do PNPOT (DGT, 2014c), por duas razões:

Em primeiro lugar, (1.º) porque a avaliação do PNPOT enquanto PP exige um acompanhamento de proximidade que atualmente o SGTP não detém, e.g., requer um edifício regulador capaz de acionar as ferramentas de monitorização das dinâmicas territoriais no âmbito local e garantir a operacionalização dos mecanismos de avaliação das PP dos três âmbitos do SGTP, nomeadamente a produção do REOT.

Em segundo lugar, (2.º) porque o PNPOT não previa à atura ferramentas para a sua monitorização e avaliação. A definição prévia de indicadores para a monitorização do PNPOT, que no atual ciclo de vigência já acontece, teria permitido uma avaliação mais célere e direcionada, e não apenas a avaliação possível de se fazer que foi o caso do ciclo 2007-2013.

O PNPOT enquanto figura do SGTP foi introduzido pela LBPOTU (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo) de 1998, com o

objetivo de promover a coordenação e articulação das PPBT. Neste sentido, foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80 - A/2007, de 7 de Setembro, e n.º 103 - A/2007, de 23 de Novembro, enquanto instrumento direcionado para a definição de uma visão prospetiva, completa e integrada de desenvolvimento de todo o território nacional, continente e arquipélagos dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das competências próprias de cada região autónoma (RAA e RAM).

A monitorização e a avaliação estão presentes no PNPOT desde da sua primeira versão (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro), surgindo logo no primeiro objetivo estratégico a necessidade de monitorizar aspetos relacionados com o desenvolvimento territorial na sua vertente da conservação e valorização da biodiversidade¹³. A necessidade de acompanhamento do desenvolvimento territorial é deste modo suporte basilar da política nacional de OT, abraçando a noção de coesão e equidade territorial, tal como numa perspetiva de reforço da qualidade e eficiência da gestão territorial (art.º 5.º, alínea 2ª – PNPOT, 2007).

O PNPOT acabou de ser revisto em 2019, aprovado na AR com a Proposta de Lei n.º 148/XIII/3.^a do Governo, aprovada a 14 de Junho 2019 (PNPOT 2018), promulgada pelo Presidente da República (23 de julho 2019) e aguardando publicação em Diário da República, com suporte na elaboração do novo programa de ação para o horizonte 2030, segundo uma estratégia de organização e desenvolvimento territorial assente no estabelecimento de um sistema integrado de operacionalização, monitorização e avaliação. Este sistema integrado pretende-se capaz de dinamizar a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política, muito assente numa lógica de partilha de informação, reforçando a territorialização das políticas públicas e sob a promoção do acompanhamento sistemático do desenvolvimento territorial com a implementação de sistemas de monitorização (DGT, 2018a).

A avaliação no âmbito local encontra-se muito relacionada com o PROT e com os mecanismos de monitorização que este IGT estabelece a nível regional, nomeadamente com os sistemas de monitorização e de indicadores que são definidos como, e.g., no caso do PROT OVT e no PROT Algarve. No entanto, uma vez que 50% (3/6) dos PROT não entraram em vigor, os mecanismos de monitorização no panorama regional no SGTP revelam-se fracos e em certas regiões indefinido.

A produção do REOT regional é quase inexistente, não existindo uma cultura de avaliação de âmbito regional do SGTP que suporte a sua produção. No âmbito

¹³ OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos” (art 5.o, alínea 2ª - PNPOT 2007).

regional, pretende-se que o REOT possibilite uma imagem de conjunto da região nas matérias respeitantes ao estado do OT, desenvolvido pelas CCDR no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 189.º do RJIGT (2015). Neste sentido, o REOT deverá espelhar o estado do OT para toda a região, possibilitando paralelamente o desenvolvimento de análises cruzadas, e.g., de comparação entre regiões ou de posicionamento de um determinado município face à região.

O REOT regional está dependente do desempenho dos mecanismos de monitorização do PROT e do sucesso de produção do conjunto de indicadores definidos para a avaliar a sua execução como, e.g. no caso dos indicadores do PROT-OVT (Pereira, 2018) que deveriam ter sido produzidos com informação proveniente de ações de monitorização, mas que não se vieram a verificar executadas nos moldes em que tinham sido idealizadas (Rocha, 2015).

A experiência de produção do REOT regional tem revelado que estes ainda se encontram dependentes do REOT local, o que impossibilitado a produção ao ritmo desejado. Isto porque as entidades regionais responsáveis pela produção do REOT regional, as CCDR, ainda não dispõem de meios para a produção desta informação e por esse motivo estão dependentes do ritmo e do conteúdo de produção das fontes externas ao âmbito regional como, e.g., informação local (CM) e nacional (INE) (Pina et al., 2018b). No entanto, nas regiões autónomas da Madeira (RAM) e dos Açores (RAA) o panorama é um pouco distinto, tendo estas administrações maior capacidade de recolha e produção de dados e informações de base estatística, em parte devido à dimensão e ritmo da dinâmica urbanística em termos de produção e revisão dos IGT (DROTRH, 2003b, 2001b; Ferreira, 2017a; FGF and CEDRU, 2011a, 2011b, 2011c; Porteiro et al., 2015; Rocha, 2015).

A RAA surge como uma região de referência, não só pela dedicação demonstrada nas matérias de acompanhamento do OT, e.g., com a produção do REOT Açores (DROTRH, 2003b, 2001b), mas sobretudo pela procura de harmonização na produção de informação de suporte à elaboração de análises, através da construção de um manual de indicadores para a monitorização do OT na região (FGF and CEDRU, 2011a, 2011b, 2011c). A elaboração de um manual de indicadores desta natureza reflete a consciência de que é fulcral para o sucesso da monitorização a necessidade de harmonizar procedimentos, dando resposta ao extenso e diversificado leque de IGT que são elaborados e necessitam de ser operacionalizados de forma articulada (Ferreira, 2017b).

O manual de indicadores orienta a produção do REOT Açores e suporta a implementação de um Sistema de Monitorização do Ordenamento do Território (SMOT) na região, apresentando de forma detalhada como a informação deve ser recolhida, tratada e disponibilizada, segundo um conjunto de orientações fundamentais que devem ser verificadas para o alcance de práticas de OT mais colaborativas, permitindo aligeirar o processo de monitorização à escala regional

através da harmonização da monitorização na escala local. Este manual vem colmatar no território dos Açores, a ausência de uma base metodológica para a produção do REOT.

Na RLVT, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) também desenvolveu recentemente o seu primeiro REOT regional (REOT-LVT 2017), dando resposta ao imposto pelo RJIGT (2015) e com o objetivo de: congregar e atualizar os resultados dos cinco anos de monitorização do PROT-OVT (2002-2007); promover e alargar monitorização sistemática ao território da RLVT; identificar as dinâmicas territoriais impostas pelo PROT-OVT; e avaliar a implementação do PROT-OVT nos termos do quadro legal vigente (CCDR-LVT, 2018).

O REOT-LVT (2017) foi o primeiro REOT regional a ser elaborado no quadro do novo RJIGT (2015) e apresenta-se como um marco importante na medida em que representa um compromisso, por parte da administração pública, na produção do REOT. Com a publicação do REOT-LVT, a CCDR-LVT vê fortalecido o seu papel no âmbito regional do SGTP, reforça a produção do REOT aos vários âmbitos e desvaloriza as justificações dadas por parte dos municípios que afirmam não encontrar nas administrações regionais e nacional exemplos de REOT ou informação para poder conduzir os seus REOT locais.

Ou seja, a produção do REOT-LVT é enquadrada no panorama atual como a CCDR-LVT a dar o exemplo na matéria de produção do REOT regional (Pina et al., 2018b) e a apoiar o desenvolvimento dos REOT locais na autarquias da RLVT através do *anexo n.º 2 do REOT-LVT – Contributo para os REOT municipais – reflexão da CCDR LVT sobre os problemas, objetivos e indicadores de medição* (CCDR-LVT, 2018, pp. 234–239).

O anexo n.º 2 do REOT-LVT corresponde a um quadro onde são sistematizados os principais problemas/desafios identificados na produção do REOT-LVT, estabelecendo orientações em forma de linhas de intervenção (objetivos), esclarecendo como podem ser incorporadas nos PDM e como deve ser medida e acompanhada a sua evolução. Deste modo, o REOT-LVT procura contribuir para resolver a fraca adesão dos municípios à produção regular do REOT local e para a incorporação de ações de monitorização numa ótica de gestão colaborativa e partilha de conhecimento.

No entanto, o REOT-LVT ainda se apresenta como um relatório primitivo que denota não encontrar, nas administrações locais da RLVT e na CCDR-LVT, um conjunto de informações de base territorial que permita alimentar a produção do REOT local e do REOT regional. A escassez de informação de base territorial é notória no REOT-LVT, nomeadamente com o excessivo recurso aos dados do INE e com a falta de espacialização das informações de base estatística, por norma apresentadas em

extensos textos, apoiados na representação gráfica não especializada de dados estatísticos, e.g., pela via de gráficos ou tabelas.

6. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO LOCAL

6.1. Monitorização e Avaliação em Planeamento Urbano e Territorial

Grande parte dos problemas com que o OT se depara são de tal modo complexos que requerem um nível de detalhe e aproximação ao objeto territorial que atualmente só é capaz de ser alcançado no âmbito local. Isto leva a que a administração central e as CCDR necessitem de recorrer às evidências produzidas nas ações de monitorização e avaliação executadas no âmbito local, para construir uma base de conhecimento que permita um enquadramento detalhado dos problemas com que se deparam.

A monitorização e a avaliação em OT no âmbito local está diretamente relacionada com a avaliação em planeamento urbano e territorial, nomeadamente ao nível dos seus processos e dos seus IGT. Isto porque, à semelhança do conceito de planeamento que sustentou a criação do conceito de OT, também as primeiras aproximações à monitorização e avaliação em OT se suportaram na avaliação de planos territoriais, ou seja, na esfera do planeamento urbano e territorial (Cabral, 2017).

A avaliação em planeamento corresponde à análise *ex-ante*, *on-going* ou *ex-post* dos seus planos territoriais, realizada no sentido de verificar se foram alcançados os objetivos e metas de performance pretendidas (Lichfield, 1998), e reservando a possibilidade de realizar ajustes, melhorias e adaptações durante o ciclo de vida do plano (Berke et al., 2006a; Breda Vázquez and Conceição, 2010a; Lichfield et al., 1975a; Pinho, 2010a). Deste modo, uma avaliação regular e sistemática do planeamento, contribui para legitimar a tomada de decisão e para a sua credibilização enquanto disciplina (Amado and Cavaco, 2015).

A origem da atividade de avaliação em planeamento urbano e territorial não é unânime no seio da investigação e da empiria, sendo dado maior destaque à procura de estabilização do conceito de avaliação em planeamento e à criação de teorias e métodos, que à discussão sobre a identificação do momento em que esta começou a ser executada.

Na sua perspetiva conceptual, a atividade da avaliação em planeamento urbano e territorial surgiu com a própria atividade do planeamento. Isto porque, mesmo que de forma pouco intencional, nas várias fases de desenho os profissionais produzem, inevitavelmente, mais do que uma opção de plano, e necessitam de, mesmo que de forma inconsciente, preconizar práticas de avaliação, com menor ou maior incidência, para ponderar e selecionar qual das opções deve ser seguida na elaboração da versão final do plano, e apresentada no final como a solução recomendável (Lichfield and Chapman, 1970).

No entanto, na perspectiva operacional, o exercício de avaliação como procedimento analítico que culmina na produção de um conjunto de evidências e juízos de valor face ao objeto em análise, apenas surgiu mais tarde. As primeiras experiências estabilizadas e aproximações à avaliação em planeamento surgem no contexto internacional, e remontam ao caso das avaliações da implementação do plano, com suporte nas teorias desenvolvidas no início dos anos 70 e podem ser consideradas como lineares (Alexander and Faludi, 1989; Faludi, 1985) ou *top-down* (Sabatier, 1986), e centradas na eficiência da PPBT (Lourenço, 1997). Tratavam-se de ações que entendiam a avaliação como uma “(...) *tarefa subjetiva ou normativa, envolvendo a determinação da importância dos efeitos sobre as partes afetadas e dependendo da aplicação de valores humanos*” (Westman, 1985, p. 5), que quando “(...) *aplicada a planos do território mede a sua eficiência, eficácia, compatibilidade e conformidade*” (Lourenço, 1997a, p. 8).

Porém, a avaliação em planeamento não estava direcionada unicamente para questões quantitativas, de eficiência ou de eficácia, debruçando-se também sobre aspetos qualitativos que podem ser associados à PP e ao planeamento. No entanto, a dificuldade existente em definir a qualidade de uma PP ou de um processo de planeamento é notória, sendo na maioria dos casos mais fácil diferenciar PP de alta qualidade de PP de baixa qualidade, que esclarecer as principais características de qualidade da PP ou do processo de planeamento (Oliveira, 2011).

Esta situação, levou a que investigadores e técnicos evitassem a questão da qualificação das opções de política tomadas, focando-se na avaliação quantitativa da implementação da PP (Antunes, 2017; Baer, 1997), dando origem ao atual predomínio dos métodos qualitativos na investigação, e a preponderância de métodos quantitativos na prática (empíria) (Oliveira, 2011, p. 26).

No entanto, a dificuldade em lidar com a questão da ‘qualificação’ na avaliação em planeamento urbano e territorial não é exclusiva da empíria, sendo espelhada na discussão científica como, e.g., quando Alexander e Faludi (1989) se referem à questão ‘o que é bom ou mau planeamento?’ (Alexander and Faludi, 1989), revertem o assunto para a discussão relativa ao ‘o que é planeamento?’, afirmando que a trivialidade entre ambas as questões é semelhante. Estes dois autores, estabelecem ainda uma relação entre a resposta óbvia de Vickers (1968), de que ‘o planeamento é o que os planeadores fazem’ e a resposta à questão por eles levantada (‘o que é bom ou mau planeamento?’) e que deverá ser igualmente óbvia e imediata, mas que, porém, não é clara e instantânea (Vickers, 1968).

Nos anos 50, as PP de OT (planos, programas e políticas) eram tidas como completas num certo momento no tempo, e.g., dadas como finalizadas após o seu período de vigência, e de seguida era avaliada a sua implementação. Esta avaliação, por norma, decorria segundo um processo de atribuição de escalas que acompanhava a associação da conformidade entre os resultados do plano e a

política de intervenção definida (Mazmanian and Sabatier, 1989, 1981), incorporando em simultâneo aspetos quantitativos e qualitativos referentes à execução do plano (Patton and Sawicki, 1993; Sager, 2003).

O caso Português não foi exceção e, apesar de ter visto introduzida a questão da avaliação em planeamento de forma tardia em relação ao contexto europeu, as primeiras experiências de avaliação em planeamento seguiam uma avaliação *ex-post* e realizada numa lógica *top-down* (ver Cap. II - 5).

Esta lógica de avaliação *ex-post* e *top-down* é anterior à criação do SGTP e manteve-se na primeira versão do RJIGT (1999), nomeadamente com a produção de relatórios de avaliação pós-execução dos PDM (RAPDM) e com a produção do REOT nacional.

No entanto, o panorama internacional evoluiu, os paradigmas de avaliação alteraram-se, e com isso a avaliação em planeamento no SGTP também se ajustou (Oliveira, 2011). Atualmente, a avaliação em planeamento assume diferentes propósitos e estende-se às diversas fases, componentes e intervenientes do processo de planeamento. De forma transversal, a avaliação em planeamento pretende contribuir para: (1) uma tomada de decisão sobre o melhor uso dos recursos, aumentando a eficiência da PP; (2) verificar os resultados obtidos com a implementação da PP; (3) uma gestão territorial integrada; (4) a obtenção de conhecimentos importantes para os próximos programas e para perceção das relações de causa-efeito; (5) a consolidação institucional da avaliação no processo de planeamento; e (6) a legitimação dos processos de definição de PP, e o envolvimento dos diferentes atores, nomeadamente ao nível da participação pública (Breda Vázquez and Conceição, 2010a).

Deste modo, a avaliação em planeamento é cada vez mais entendida no SGTP como um processo estruturado, que cria e sintetiza informação com o intuito de gerir (reduzir) o nível de incerteza na tomada de decisão, por parte dos decisores e das partes interessadas, em relação a uma determinada PP com incidência territorial (Batista e Silva, 2017a). Deste modo, a avaliação em planeamento não pode ocorrer desligada da monitorização da implementação das PP, uma vez que esta tem a função de recolher a informação necessária à elaboração das análises de avaliação (Amado and Cavaco, 2017).

A monitorização e a avaliação são portanto duas ferramentas indispensáveis à atividade de planeamento, e cuja pertinência aumenta no atual panorama de desenvolvimento territorial, em que as entidades territoriais se apresentam cada vez mais reativas e sensíveis à intervenção humana que sobre elas se opera (Correia, 2003). Se no século XX, a integração das ações de avaliação nos processos planeamento se despontaram numa ótica maioritariamente *ex-post* e debruçando-se

sobre as questões da eficiência dos planos e da sua implementação (Berke et al., 2006b; Breda Vázquez and Conceição, 2010; Lichfield et al., 1975b; Pinho, 2010), atualmente a avaliação em planeamento pretende-se cada vez mais presente numa ótica de monitorização e acompanhamento permanente, atento às dinâmicas territoriais induzidas pelas PP e avaliando a resposta do território à sua implementação.

A monitorização em planeamento tem vindo a ser entendida como atividade que contribui para a extração da informação respeitante às atividades do passado e do presente, e que pode ser utilizada como base de aprendizagem para a realização de melhorias e aperfeiçoamentos programáticos (UNDP, 2009). Isto é, mais do que realizar uma análise do estado do território num determinado momento, procura-se um registo da evolução histórica do seu desenvolvimento, fornecendo todo um conjunto de evidências base para o suporte da atividade de planeamento e programação da intervenção territorial futura (João Gonçalves, 2011).

Deste modo, fica reforçada a ideia de que o processo de intervenção no território requer uma precedência inequívoca em termos de caracterização dinâmica da realidade em questão (Aguilar, 2002). É um panorama onde a possibilidade de realização de ajustes e adaptações ao longo do ciclo de vida da PP é constante e contínua, não se limitando às etapas de um processo de planeamento tradicional.

A intensão da avaliação atualizar os instrumentos de política face ao verificado no território não é propriamente uma inovação no SGTP, uma vez que está presente desde das primeiras referências à avaliação, nomeadamente na primeira versão do RJIGT (1999) (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro), e procura “(...) *relacionar a dinâmica dos instrumentos de planeamento com a respetiva avaliação, prevendo que esta última possa fundamentar propostas de alteração, quer do plano, quer dos respetivos mecanismos de execução*” (Oliveira, 2011, p. 105).

É uma perspetiva de ‘mais processo, menos plano’, em que a flexibilidade processual se estende ao próprio plano, alcançando uma condição de adaptabilidade que procura lidar com a incerteza na recetibilidade e comportamento do território face às medidas interventivas. Esta relação próxima e interativa entre a formulação e adaptação de PP face à sua resposta territorial ganha relevo com o entendimento, cada vez mais contemporâneo, de que na atividade de planeamento não existem soluções 100% certas ou 100% erradas, mas sim soluções boas, menos boas ou más (Rittel and Webber, 1973).

Neste sentido, quadro legal do OT tem vindo a evoluir numa perspetiva de territorialização das PP, considerando essencial o diálogo permanente entre o

processo de definição de políticas e o suporte territorial em que estas são implementadas (DGT, 2018). Deste modo, a revisão do RJIGT (2015) torna-se responsabilidade da administração pública, com especial realce para o âmbito local e para as CM, apresentar-se com capacidade de acompanhar em permanência a evolução dos processos de planeamento através de ações de monitorização, e promover a avaliação do desempenho obtido pelas várias PP (Amado and Cavaco, 2017) (ver Cap. II - 5.3).

Isto porque, a monitorização e avaliação em planeamento, embora exercícios difíceis e complexos (Oliveira, 2011e, p. 43), cada vez se verificam mais imprescindíveis para a atualização e melhoria do processo de OT, acolhendo novos paradigmas e disciplinas inerentes ao planeamento (Oliveira and Pinho, 2010).

Quando analisada a história da evolução da avaliação em planeamento no âmbito local do SGTP, verifica-se que a monitorização não teve sempre a mesma consideração e interesse por parte dos atores intervenientes (públicos e privados).

A monitorização tem percorrido um percurso no sentido da sua valorização, desde de prática secundária ao nível da gestão territorial, até prática imprescindível e obrigatória. No início do SGTP, a monitorização foi inscrita no quadro legal e regulamentar com uma lógica de procedimento de suporte à realização da avaliação, sendo apenas esta última enquadrada como procedimento obrigatório. Esta situação tornou a monitorização vulnerável à inércia das estruturas administrativas no que diz respeito à sua operacionalização, uma vez que face à escassez de recursos e meios técnicos sentida nas autarquias na década de 90, muitas CM optaram por adotar apenas pela realização da avaliação, uma vez que era o procedimento de cariz obrigatório (Paiva, 1997).

Em acréscimo, a avaliação era um procedimento que não exigia esforços imediatos por parte do município, uma vez que, nos anos 90 ao nível do planeamento, ainda predominava a avaliação *ex-post*. Com o decorrer do tempo, esta opção verificou-se prejudicial e com implicações ao nível da execução da avaliação, e.g., nos RAPDM, uma vez que as CM não encontraram as informações necessárias para executar estas avaliações (Pereira, 2017).

Neste contexto, é reconhecido que a avaliação em planeamento não pode ocorrer desligada da monitorização, o que tem vindo traduzir-se num especial destaque atribuído à monitorização, tanto no quadro legal do OT, como no debate científico e nas experiências em curso, e.g., onde é cada vez mais comum ver as administrações locais a optar por promover o acompanhamento continuado da intervenção territorial em alternativa à avaliação exclusiva do desempenho dos PMOT após a implementação.

Com a promoção de uma avaliação cada vez mais sustentada em práticas de monitorização permanente, surge a necessidade de se revisitarem conceitos relativos à planificação e programação de procedimentos, nomeadamente o conceito de plano de avaliação, uma vez que as práticas de monitorização e de avaliação necessitam de ser planeadas antes de serem concretizadas, ou seja, estão sujeitas a um planeamento da avaliação.

O conceito de plano de avaliação corresponde ao resultado da atividade de planeamento da avaliação. Isto é, a “(...) *um documento que descreve como se vai realizar a monitorização e avaliação do programa, bem como as intensões que se pretendem com os resultados da avaliação para a melhoria do próprio programa e das tomadas de decisão*” (CDCP, 2011).

O plano de avaliação torna-se ainda mais premente quando aplicado num contexto como o do SGTP em que a avaliação não é apenas realizada na escala local, mas sim nos diferentes âmbitos, que necessitam de se articular entre si, funcionando como um sistema de avaliação. Neste contexto, o plano de avaliação funciona como um mapa capaz de orientar de forma harmonizada o sentido para o qual o processo de avaliação deverá caminhar, estabelecendo prioridades, recursos, calendarizações e definindo um conjunto de elementos-chave que garantem articulação entre as várias avaliações.

No entanto, a construção de planos de avaliação continua a aguardar a definição, por parte da administração central, do um conjunto de orientações para a execução da monitorização e da avaliação no SGTP (ver Cap. II - 6.4). Esta situação é clara na fragilidade das experiências de monitorização e avaliação existentes (Lopes, 2011a), e torna imprescindível o desenvolvimento, com urgência, de um conjunto de princípios a considerar na construção de um método ou sistema de monitorização no âmbito local, que permita acompanhar as tendências de evolução com a necessária adaptação às especificidades de cada território (Prada, 2008, p. 119) (ver Cap. III - 8).

6.2. Plano Director Municipal, o instrumento síntese de planeamento no âmbito local

Com a recente revisão do RJIGT (2015), o Plano Director Municipal (PDM) passou a concentrar todas as regras vinculativas dos particulares e assume-se como instrumento síntese de planeamento no âmbito local. Desde o DL nº 69/90 de 2 de

Março, que disciplina o regime jurídico dos PMOT, que o PDM ocupa um papel central no SGTP¹⁴ ao apresentar-se como o instrumento da escala local onde se concentram todas as opções estratégicas de base territorial de planeamento e que serve em paralelo de instrumento de regulação do uso do solo para a operacionalização dessa estratégia (CMA, 2014b, p. 10). Esta dupla natureza estratégico-operativa reforça o papel do PDM enquanto instrumento primordial da escala local e fortalece os municípios enquanto entidade atuante no território (Craveiro, 2006).

O carácter estratégico e operativo sempre esteve presente no PDM, no entanto com ênfases diferentes ao longo da sua evolução enquanto instrumento. O PDM é um instrumento que pressupõe uma evolução cíclica por revisão e dando origem a diferentes gerações de plano. A primeira geração com uma vigência de 10 anos seria revista e substituída pela segunda geração, pressupondo-se um aprimoramento do instrumento ao longo da sua evolução por gerações de PDM. Neste processo, o PDM tem vindo progressivamente a apresentar uma evolução que direciona para o reforço do seu carácter estratégico, apresentando-se nas últimas duas décadas como o instrumento de PP que concentra todas as opções estratégicas de política nacional, regional e local com incidência territorial.

O PDM é um PMOT elaborado pelas autarquias que define e espacializa as opções estratégicas de desenvolvimento local do município, incluindo a política de OT e as demais políticas com expressão territorial, assumindo um carácter estratégico-operativo que articula a realidade do contexto territorial e as potencialidades do solo na definição do modelo de organização espacial do território (Antunes and Coutinho, 2010; Carvalho, 2012).

A introdução do PDM na lei das atribuições autárquicas e nas competências dos respetivos órgãos é concebida em 1977 (Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro) (Fadigas, 2015, p. 10), num momento em que muitas das atribuições que anteriormente eram da competência exclusiva da administração central passaram para as autarquias, que nesse momento revelaram não estar tecnicamente preparadas para exercer tais funções (Paiva, 1997b). A falta de capacidade técnica

¹⁴ “A figura do PDM ocupa um papel central no sistema de planeamento e de gestão territorial. É seguro afirmar que a evolução da moldura legislativa tem vindo a refletir o enfoque dado a este instrumento, reforçando sobretudo o seu carácter estratégico. De facto, é neste cenário que se traduzem as opções de política nacional/regional e local com incidência territorial e se enfrentam interesses entre o setor público e os agentes privados, no que respeita ao uso e ocupação dos solos. Contudo, duas décadas de planeamento têm demonstrado algumas contradições entre as expectativas criadas com a elaboração dos Planos e a sua operacionalização, nomeadamente pela desarticulação entre as diversas entidades intervenientes, com lógicas de atuação (objetivos, prioridades e meios) e tempos de concretização diferenciados.” (CMA, 2014, p. 10).

nas autarquias e a inexistência de informação base para a produção dos PDM, não foi uma exclusividade da época e permanece ainda uma questão atual no SGTP, e.g., referida em relatórios oficiais¹⁵. São duas questões presentes ao logo da evolução do SGTP e que por vezes são referidas como justificação para a introdução alterações regulamentares, e.g., no caso da simplificação legislativa do Plano Geral de Urbanização (PGU)¹⁶ (1934) através da criação do Antepiano de Urbanização (AU) (1946), consentindo uma tramitação processual menos exigente e detalhada que permitiu aos municípios acelerar o processo de elaboração e aprovação dos respetivos planos¹⁷.

A passagem de competências da administração central para as autarquias revelou-se penosa a nível político e técnico, sobretudo por ser idealizada segundo uma aplicação transversal e sem a devida adequação à realidade e dimensão da CM em questão. Neste sentido, a falta flexibilidade face à estrutura orgânica de atribuições dos órgãos administrativos municipais e aos respetivos recursos técnicos e financeiros de cada município, levou a que estas novas competências e atribuições das autarquias tenham sido impossíveis de garantir em certos municípios do interior do país, por apresentarem menores recursos técnicos e financeiros. Ainda assim, *"(...) vários municípios promoveram a elaboração dos seus planos diretores municipais durante a década de oitenta, apesar da experiência dos técnicos contratados para os elaborar ser pouca ou, em muitos casos, mesmo nula (...)"* (Paiva, 1997b, p. 14), e embora sem a disponibilização prévia de um suporte normativo claro e de orientações objetivas por parte da administração central para a produção do PDM.

A falta experiência técnica nas autarquias e a ausência deste suporte metodológico revelou-se fatal no sucesso da produção de PDM, sobretudo nos primeiros oito anos de vigência onde apenas cinco municípios aprovaram o seu PDM: Évora, Mora, Ponte de Sor, Moita e Oliveira do Bairro (Ferreira, 2005).

A definição das linhas mestras do regime que permitiu a plena utilização do PDM como instrumento do OT, tornando-o operacional, é feita na definição do quadro regulamentar dos PDM (DL n.º 208/82 de 26 de Maio) e apresentou o PDM como um instrumento produzido pela administração pública através das várias autarquias, responsáveis por assegurar o princípio da tipicidade no que diz respeito à execução das atividades de planeamento de acordo com os critérios, conteúdos materiais e documentos necessários ao estabelecimento da estrutura de desenvolvimento territorial para todo o município.

¹⁵ "A gestão urbanística é das tarefas mais densas, difíceis, ingratas e conflituosas que se colocam na administração local, em particular nos pequenos concelhos do interior do país como Alfândega da Fé, dada a falta de recursos humanos qualificados e a quase ausência de Know-how." (CMAF, 2008c, p. 9)

¹⁶ Decreto-Lei (DL) n.º 24802 de 1934.

¹⁷ Esta situação foi revista em 1971, DL n.º 560/71, de 17 de Dezembro, onde se introduziram as figuras de Plano Parcial de Urbanização e Plano de Pormenor.

Os objetivos a atingir com a produção do PDM apontam para o estabelecer dos princípios e regras a adotar na ocupação, uso e transformação do solo (Condessa, 1999; Ferreira, 2005), com base numa política de desenvolvimento integrado (DL n.º 80/2015, de 14 de maio) que compatibiliza as diversas intervenções sectoriais e considera o contexto territorial. Para além destes objetivos gerais, a figura do PDM ambiciona ser capaz de esclarecer "(...) *as metas programáticas nos domínios do desenvolvimento económico e social, do planeamento territorial e urbano, do fomento das atividades, das infraestruturas e dos equipamentos (...)*" (alínea a) do n.º 1 do art.º 3 do DL nº 208/82 de 26 de Maio), e aferir a sua concretização, fornecendo posteriormente um conjunto de "(...) *indicadores de base local necessários para a elaboração dos planos de ordenamento de ordem superior (...)*" (Paiva, 1997b, p. 14).

A elaboração dos PDM foi impulsionada pela publicação do regime jurídico dos PMOT (DL nº 69/90 de 2 de Março) e introduziu assim inovações face ao processo de planeamento racional característico à época, apoiado num Estado centralizado e defensor do interesse público (João Gonçalves, 2011a, p. 5). Além de introduzir preocupações ao nível da definição de metas programáticas e de produção de indicadores estatísticos que permitissem acompanhar o desenvolvimento do território, o PDM promovia-se como um instrumento de política com abertura à participação da população no planeamento e no OT (Paiva, 1997b, p. 14). No entanto, na primeira geração dos PDM a participação pública não foi estendida a toda a população conforme idealizado por várias razões como, e.g., entre as quais o processo de planeamento adotado, o interesse demonstrado pela população e a capacidade de transmissão, entendimento e interiorização de conceitos (*know-how*), o que remeteu para a permanência num registo restrito aos decisores políticos, corpo técnico e promotores.

A definição do quadro regulamentar dos PDM (DL nº 208/82 de 26 de Maio) representou uma peça fulcral no processo de consolidação da figura do PDM e do processo de OT no âmbito local, uma vez que foi ele que atribuiu às autarquias as competências de gestão do solo na sua área de jurisdição. Ou seja, representou o momento de entrega de todas as matérias de âmbito dos PMOT à competência exclusiva das autarquias, com exceção da figura do PDM que, embora elaborado pela CM e aprovado pela respetiva assembleia municipal (n.º 2 e 3 do art.º 3 do DL n.º 69/90 de 2 de Março), permaneceu até 2007 com uma aprovação condicionada à ratificação por parte da administração central e pelo papel ativo da comissão de acompanhamento (Fernandes, 2010; Paiva, 1997b).

O PDM de primeira geração destacou-se como um instrumento que se ambicionava extremamente complexo face à realidade e contexto do momento. Era um instrumento que requeria um conhecimento detalhado do território municipal que

não existia e que, por esse motivo, foi produzido sem conformidade com a realidade local e não permitiu uma implementação fluída e viável. O final da década de oitenta pautou-se pela ausência de informação de base territorial crucial à produção do PDM como este foi idealizado, e.g., em termos de levantamentos topográficos atualizados e que considerassem a totalidade do território concelhio, de informação sobre os planos em curso, do cadastro existente, entre outros.

Em paralelo, os PU e os PP¹⁸ existentes, efetivados ou em implementação, por vezes não estavam articulados entre si, originando inconformidades que comprometiam o rigor do desenho técnico, que na altura não dispunha de meios de desenho assistido por computador, georreferenciação informática e SIG na produção e gestão dos PMOT (Paiva, 1997b). Esta situação originou dificuldade na definição das bases de trabalho para elaboração dos PDM de primeira geração, e comprometeu o seu conteúdo, uma vez que nunca conseguiram suportar-se na complexidade da realidade territorial que vieram a regular e ordenar.

O PDM de primeira geração viu a sua produção impulsionada pelo quadro regulamentar em dois aspetos que se revelaram fulcrais. Primeiro, pelo regime do DL n.º 69/90 de 2 de Março, que não só tornou a figura do PDM como de produção obrigatória no âmbito local, como promoveu a sua produção através da limitação do acesso a fundos comunitários e da realização de expropriações por utilidade pública para os municípios que não tivessem PDM (Cavaco, 2018, p. 89).

Em segundo lugar, porque beneficiou da *“(…) flexibilização da legislação geral em 1990, quer no âmbito dos conteúdos, quer dos procedimentos sobre elaboração e aprovação de planos e compelido pela possibilidade de restrições no apoio financeiro”* (Lourenço, 1997b, p. 39), assumindo um papel de *“(…) planeamento físico de longo prazo apoiado em cartas de zonamento do território municipal e regras urbanísticas de ocupação do solo em função de cada tipo de espaço”* (Paiva, 1997b, p. 20) elaboradas com ênfase no desenvolvimento de numa visão estratégica pretendida para o território e não no entendimento do estado atual do território.

Nesta visão estratégica era realizada uma previsão a longo prazo da evolução do desenvolvimento territorial, visando de forma generalizada a infraestruturação e expansão de aglomerados urbanos numa ótica de crescimento exponencial que nunca se veio a verificar durante o período de vigência do plano – estimado para 10 anos (RJIGT 1999). Ou seja, o PDM de primeira geração manteve as características dos PGU, elaborados em ambiente deficitário de interdisciplinaridade, com autonomia autárquica e focados na urbanização, privilegiando a edificação e marginalizou outras atividades que alteram o uso do solo, como a agricultura e a silvicultura, não potenciando os recursos naturais (CMAF, 2008d).

¹⁸ Planos de Pormenor

No entanto, a evolução legislativa veio regular a autonomia autárquica em matéria de OT, sujeitando a produção do PDM à articulação com as diversas condicionantes, servidões e restrições estabelecidas pelos vários regimes e entidades de acompanhamento, e.g., RAN, REN e DPH, constituindo-se o PDM como a síntese de “(...)uma espécie de acordo firmado entre a administração central e o município garantindo a este último alguma ‘liberdade condicionada’ para a elaboração de planos de ordem inferior” (Paiva, 1997b, pp. 169–170) (PMOT). Esta regulação da autonomia autárquica, por via da limitação, esteve relacionada com a falta de técnicos especializados nas CM para a execução das matérias do OT e sobretudo com a necessidade de articulação horizontal (dentro do âmbito local) de várias matérias, e.g. REN e RAN, que requeriam articulação supramunicipal e, por isso, de ser coordenadas no âmbito superior.

Neste sentido, o PDM de primeira geração está conectado com transposição para as autarquias da exclusividade e responsabilidade dos planos de OT no âmbito local, revelando-se uma experiência extremamente difícil de concretizar e onde o processo de produção dos PDM assumiu uma subcultura burocrática excessiva que atrasou a sua produção (CMAF, 2008d).

O PDM de segunda geração, por outro lado, surge num contexto político e técnico mais especializado, e enquadrado por um SGT mais densificado e abrangente. Nos aspetos técnicos a distinção entre as duas gerações é colossal, especialmente ao nível dos suportes de informação para a elaboração das propostas de plano. O PDM de segunda geração surge num momento em que já existem disponíveis bases de dados cartográficos qualificadas sob o ponto de vista do rigor técnico, articuladas tematicamente nos SIG municipais (que já proliferam de forma generalizada no âmbito local), e onde as autarquias dispõem de quadros técnicos qualificados e de gabinetes sectoriais de apoio.

Ao nível do contexto político as diferenças também são expressivas. O PDM de segunda geração demarca-se como um IGT que procura robustecer a sua componente estratégica e resolver algumas das lacunas identificadas com a primeira geração, nomeadamente ao nível da ausência de uma estratégia política sólida e integrada. Neste sentido, os guias de revisão disponibilizados para a produção da segunda geração promovem a territorialização do PDM enquanto PP, por forma a definir estratégias de desenvolvimento sustentadas nas especificidades territoriais de cada território e demonstrando flexibilidade perante a heterogeneidade territorial do SGTP (CCDRC, 2016).

No entanto, quando analisadas as experiências de revisão do PDM sobressalta o facto de serem muito reduzidos os municípios que viram o seu PDM revisto e, em especial, o facto de nenhum ter sido capaz de rever o seu PDM no horizonte temporal de 10 anos que havia sido estabelecido pela primeira versão do RJIGT (1999).

Embora a revisão do PDM se encontrasse abrangida por simplificações introduzidas nos procedimentos de revisão e o poder local pressionado por exigências legais e diretrizes governativas, grande parte das autarquias ainda não concluiu o processo de revisão do seu PDM de primeira geração (João Gonçalves, 2011a). Por exemplo, 59% dos PDM em vigor (31 PDM) na região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) foram publicados antes de agosto de 1977, tendo mais de 20 anos de vigência (CCDR-LVT, 2018, p. 2011) (ver anexo 6).

É um panorama alarmante e que remete a revisão do PDM para um dos maiores desafios que se pode colocar à administração local (CMAF, 2008d). As razões apontadas como justificação para a significativa demora destes processos de revisão que, em certos casos, chegam a registar quase duas décadas coabitam em torno da complexidade do processo (Antunes, 2017). É comum ver aclamada a dificuldade processual na articulação entre os vários intervenientes e na adaptação às alterações legislativas como fator justificativo da demora. No entanto, existem ainda municípios onde o atraso se relaciona com a falta de informação base para iniciar o processo de revisão, e.g. ao nível da necessidade de aguardar pela produção de cartografia homologada atualizada. Nestes casos, é corrente o processo de revisão do PDM ficar suspenso, até que se disponha da informação base necessária à sua revisão.

É uma morosidade assumida e que parece institucionalizar-se com a sua generalização à escala nacional, e que até ao momento não obteve grandes consequências ou repercussões por via da administração central, perpetuando o atual panorama de desarticulação entre IGT a operar no SGTP. Esta desarticulação não é apenas entre IGT do mesmo âmbito como, e.g., no caso de municípios adjacentes como os territórios regulados por PDM de gerações diferentes completamente desarticulados, mas também no que diz respeito à articulação com PP desenvolvidas nos outros âmbitos. Por exemplo, atualmente estão em vigor PDM de primeira geração desarticulados com a Política Nacional de OT, com o PNPOT e o PROT, em municípios que já deveriam ter vigente o seu PDM de segunda geração, mas que, porém, ainda não iniciaram o processo de revisão.

Na região centro, a CCDR-LVT no seu REOT-LVT refere que a excessiva morosidade procedimental dos processos de revisão do PDM, onde *“dos 52 concelhos da região, 40 têm em curso processo de revisão do PDM. Destes, 36 iniciaram o procedimento há mais de 10 anos e apenas 2 iniciaram há menos de 4 anos. A totalidade dos planos revistos demorou mais de 10 anos a concluir o procedimento.”* (CCDR-LVT, 2018, p. 2010) (ver anexo 7 e 8).

Contudo, o panorama mais recente é de mudança, visto que na última década se verificou uma evolução muito significativa na revisão de PDM, em muito motivada pelo regime transitório do novo RJIGT e LBPOTU. Por exemplo, na Região Centro passou-se de apenas 3 revisões de PDM de primeira geração em 2008, para

49 revisões em 2017, representando cerca de 64% dos municípios da região (DGT, 2018a).

Nestes processos de revisão, destaca-se a fraca análise do grau de execução do PDM de primeira geração e do seu sucesso enquanto PPBT (eficiência e eficácia), embora existisse a figura do Relatório de Avaliação do PDM em vigor (RAPDM) na vigência do anterior RJGT. O RAPDM é uma ferramenta de avaliação que surge no SGTP no âmbito dos processos de revisão dos PDM, de produção obrigatória por parte da CM¹⁹, porém sem orientações concretas de materialização, à semelhança do REOT.

Os RAPDM existentes foram sobretudo executados na última década, não tendo visto definida de forma clara a sua estrutura de conteúdos e metodologia de produção por parte da administração central, e.g., através de um guia de elaboração à semelhança do guia de revisão do PDM, e revelam a ausência de uma cultura de acompanhamento da execução do PDM de primeira geração que se traduziu na falta de informação para a produção destes relatórios. As muito raras exceções são municípios que alocaram recursos técnicos para a produção desta informação, mas que, no entanto, não corresponde propriamente à existência de uma cultura de acompanhamento e avaliação nestas autarquias uma vez que nestes casos a informação foi produzida especificamente para alimentar o RAPDM, não existindo, portanto, uma base de informação municipal à qual se acedeu para produzir o relatório.

Face a esta escassez de informação, tornou-se corrente que a concentração dos estudos de fundamentação das opções estratégicas a tomar em sede de revisão dos PDM de primeira geração se suportasse em dinâmicas demográficas, sociais e económicas, produzidas com informação proveniente dos CENSOS (INE), não considerando por isso a resposta do território à execução do PDM de primeira geração e as dinâmicas territoriais registadas por não existirem informações disponíveis para tal (Antunes, 2017; Branco, 2017). Ou seja, na maioria dos processos de revisão tomou-se por base o PDM de primeira geração como suporte à produção do PDM de segunda geração, sem se conhecer a resposta territorial à sua implementação, as dinâmicas territoriais que gerou e a sua eficácia e eficiência enquanto IGT (Antunes, 2017). Esta situação torna-se ainda mais alarmante, tendo em conta o contexto em que os PDM de primeira geração foram produzidos, pautado na sua maioria pela falta de informação técnica de suporte à sua produção.

Deste modo, o processo de revisão surge como uma oportunidade de elevar o PDM, remetendo para a segunda geração a resolução de um conjunto de limitações conceptuais, documentais, metodológicas e processuais associadas à primeira geração (ver anexo 58).

¹⁹ Em conjunto com outros relatórios como, e.g., o Relatório de Fundamentação da Revisão do PDM (RFR) e o Relatório de Caracterização (RC).

Neste sentido, a revisão da LBOTU (2014) e do RJIGT (2015) considera a necessidade de acompanhar de perto a implementação das PPBT de âmbito local e de produzir evidências da transformação territorial. Esta necessidade de acompanhamento e produção de evidências das dinâmicas de transformação territorial incidiu, sobretudo, sobre o PDM:

(1.º) porque o PDM é o único IGT que, no seu conjunto, cobre todo o território nacional e apresenta o detalhe e proximidade necessária ao acompanhamento das dinâmicas territoriais;

(2.º) porque a administração central não tem capacidade para acompanhar todo o território nacional, com o detalhe exigido;

(3.º) e porque na prática, os PMOT representam as únicas PP concebidas e operacionalizadas no SGTP que vinculam diretamente os particulares na intervenção territorial, o que o torna uma PP de proximidade para os cidadãos (João Gonçalves, 2011b).

O PDM ficou assim enquadrado como instrumento síntese de natureza estratégico-operativa no âmbito local, onde se concentram todas as opções estratégicas de planeamento para o território, e que serve de instrumento de regulação e operacionalização da intervenção.

A capacidade de síntese alocada ao PDM contribui para evitar possíveis desarticulações entre vários instrumentos de intervenção e a dispersão da informação gerada em estudos e planos sectoriais como, e.g., no Plano de Salvaguarda do Património ou no Plano de Mobilidade, concentrando as várias estratégias de intervenção com incidência territorial e funcionando como palco síntese da manifestação dos vários interesses públicos e privados no que diz respeito ao uso e ocupação dos solos.

Deste modo, ao fortalecer o papel do PDM, a reforma do quadro legal aponta para uma mudança no modelo de gestão territorial, onde o âmbito municipal reforça a sua posição no SGTP ao assumir uma posição mais estratégica, deixando de se focar exclusivamente na natureza regulamentar como, e.g., nas atividades de licenciamento urbanístico e na gestão corrente das atividades de urbanização e edificação. Ou seja, mantém-se a tradição de operacionalização *top-down*, contudo com uma lógica *bottom-up* no que diz respeito à sustentação da definição de PP, o que atribui maior responsabilidade às CM nas matérias do OT e reforça a obrigação de acompanhamento e comunicação da evolução das dinâmicas territoriais de âmbito local.

6.3. Monitorização das dinâmicas territoriais e flexibilidade exigida ao Plano Director Municipal

A tendência atual de evolução dos processos de planeamento segue no sentido da flexibilidade, e do progressivo aumento da capacidade de resposta das PP às inevitáveis alterações que ocorrem no contexto territorial, durante a sua implementação. Atualmente, está cada vez mais presente a noção de que “(...) o *Território, embora seja de facto influenciado e muitas vezes controlado e regulado por via do processo de planeamento e gestão e pelos seus instrumentos específicos (os planos), pode dizer-se que o território tem dinâmicas próprias que se destacam do processo de planeamento e dos planos. Dizendo de outro modo, os planos não se podem confundir com o território mas ambos são interdependentes*”(Batista e Silva, 2017a, p. 1). Neste sentido, a atividade do planeamento urbano e territorial tem vindo progressivamente a assumir uma dupla vertente, com uma postura reativa e proactiva, que se caracteriza pela capacidade de perceção e resposta em tempo oportuno (Amado and Cavaco, 2017), existindo uma crescente evidência de que a sustentabilidade da implementação de uma PP é suportada pelo seu programa de avaliação, cuidadosamente planeado e executado (Amado et al., 2011; AAP, 2008, p. 3).

O principal motivo pelo qual o planeamento urbano e territorial necessita de se apresentar mais proactivo, é o aumento da sua utilidade e isso garante-se através da flexibilidade dos seus IGT. Atualmente, o planeamento urbano e territorial no SGTP ainda não atingiu os níveis de eficácia e eficiência pretendidos, em especial no que diz respeito aos seus IGT, prejudicando todo o processo de OT (DGT, 2018, 2014). É o caso do PDM, que vê a sua utilidade diretamente relacionada com a sua capacidade de adaptação ao contexto de intervenção, isto é, mediante a sua flexibilidade enquanto instrumento (Gonçalves, 2011).

Para além de todas as necessidades de adaptação ao contexto (territorial, social económico, cultural, entre outros), o PDM tem obrigatoriamente que se apresentar como uma figura flexível porque é o instrumento de PP que congrega todas as opções de política, desenvolvidas para o respetivo território, aos vários âmbitos (local, intermunicipal, regional e nacional) (CMA, 2014b, p. 10). Deste modo, o PDM necessita de manter uma postura atenta e um diálogo constante com o universo das PP, atualizando-se sempre que surjam novas políticas ou diplomas a serem vertidos no PDM, o que pressupõe a natureza flexível e dinâmica com que este se tem vindo a apresentar enquanto diploma síntese do âmbito local (ver Cap. II - 6.2).

O planeamento estático, operacionalizado por via de IGT sem capacidade de flexibilidade e adaptação, revelou-se prejudicial ao OT por não permitir aproveitar oportunidades de desenvolvimento (Mourato, 2017), e inviabilizar um uso do solo

adequada às circunstâncias do momento e articulada com as demais PPBT (Cabral, 2017).

É uma situação que não se enquadram nos princípios de planeamento sustentável (Amado, 2005; UN-HABITAT, 2015), e que se torna preocupante, na medida em que persistem, no SGTP, territórios regulados por IGT, neste caso os PDM de primeira geração, que foram produzidos com suporte em visões e ambições para o território desatualizadas e desligadas da realidade atual, algumas com mais de duas décadas (Pena, 2005; Pereira, 2017). Em muitos destes casos, o PDM de primeira geração foi produzido de forma apressada (Paiva, 1997), sem informação-base para sustentar grande parte das opções tomadas em sede de plano, e ainda assim permanece visto como inquestionável pelo corpo técnico, não sendo contestado ou avaliado, e regendo o desenvolvimento territorial do município mesmo quando considerado desajustado ao contexto.

Neste sentido, quando analisadas as mais de duas décadas desta figura de planeamento no SGTP são comuns as contradições entre os PDM e a sua implementação (Oliveira, 2011; Pena, 2005, p. 1), e.g., fruto do aproveitamento de oportunidades que não estavam previstas, de aferições na estratégia de desenvolvimento municipal (Oliveira, 2017), ou mesmo, casos de imprecisão cartográfica ou erro na atribuição das aptidões do solo (CMAF, 2008a). Estas situações deram origem às constantes alterações simplificadas dos PDM, procedimento este que se assumiu prática generalizada, sobretudo face ao atraso na revisão dos planos de primeira geração, sendo inclusive disponibilizados por parte da administração manuais de apoio à sua execução destas alterações simplificadas (CCDRC, 2011).

As alterações ao PDM deram-se sobretudo nos PDM de primeira geração e com dois fundamentos distintos, mas que se relacionam ambos com a sua falta de flexibilidade e capacidade de adaptação. São alterações que surgiram por necessidade de adaptação ao contexto territorial, e alterações que surgiram para contornar o contexto legal que o próprio PDM impõe, e.g., os casos de suspensões do PDM (CCDRC, 2008), e ambas revelam que ainda não se conseguiu garantir a celeridade necessária na atualização do PDM face à tomada de decisão de intervenção (DGT, 2014a, p. 14).

Neste sentido, torna-se pertinente questionar a utilidade e avaliar o desempenho do PDM ao longo do seu ciclo de vida, reforçando a opção por um IGT de carácter flexível, em detrimento da ideia de imutabilidade do PDM de primeira geração (anos 90), que de certo modo esquece a imprescindível adaptação do plano a novos padrões e realidades (Prada, 2008, p. 57). Deste modo, o PDM é entendido como um processo contínuo, funcionando como uma PPBT que vai sendo sucessivamente atualizada face à realidade do contexto em que opera e ao seu desempenho enquanto política.

A avaliação do desempenho é um campo que surgiu associado à avaliação de planos de carácter estratégico e que tem vindo a ganhar espaço no universo das PPBT, pela via dos planos de dupla natureza, estratégico-operacional, como é o caso do PDM de segunda geração. Na avaliação de desempenho o principal enfoque torna-se o processo e não o objeto, considerando-se o processo de planeamento tão ou mais importante que o plano em si, promovendo a introdução permanente de melhorias no processo de planear.

O relevo que os aspetos do desempenho adquiriram no processo de avaliação em planeamento, despertou a perspetiva da otimização do plano. A perspetiva da otimização do plano procura “(...) *avaliar em que medidas as atuações foram mais corretas consoante o contexto em que foram tomadas, podendo essa avaliação assentar em critérios de consistência (compatibilidade entre políticas, planos e programas)*” (CMO, 2012a, p. 16). Neste sentido, os aspetos da avaliação de desempenho e da otimização do plano ganham pertinência no seio do PDM, promovendo o acompanhamento permanente da intervenção territorial e representando, em paralelo, um sinal de progresso no processo de planeamento.

É consensual a noção de que o processo de planeamento requer uma atualização constante, tanto ao nível dos seus procedimentos, como dos instrumentos de política que produz.

No panorama atual, a conjuntura socioeconómica altera-se a um ritmo imprevisível, o planeamento moderniza-se com o emergir de inovações tecnológicas, e o ritmo de desenvolvimento é cada vez mais acelerado, aumentando significativamente os níveis de incerteza no processo de planeamento (Barata, 1986), “(...) *tornando-se difícil, e por vezes impossível, perspetivar o futuro a cinco ou dez anos*” (Carmo, 2010a, p. 9).

Face a esta incerteza inerente ao processo de desenvolvimento, cada vez mais global e dependente de dinâmicas externas de um mundo globalizado, torna-se impossível prever se o ritmo de desenvolvimento se vai manter em constante crescimento, ou se irá sofrer um abrandamento (e.g., nos anos 90, a intuição de crescimento exponencial levou a que os PDM de primeira geração se sustentassem em visões de enorme crescimento urbano que não se veio a efetivar). Por este motivo, exige-se ao planeamento, e em especial ao âmbito local que operacionaliza com maior expressão as PPBT, a capacidade de acompanhar esta atualização de forma reativa, através da adoção de práticas de planeamento cada vez mais flexíveis e adequadas às necessidades de cada momento (DGT, 2014a, p. 14). Para tal, é necessária uma resposta do PDM mediante as circunstâncias da sua implementação, o que requer a monitorização permanente da sua implementação, percebendo se o plano está a responder eficazmente às atuais necessidades, problemas e desafios do território, isto é, entender a resposta do território à sua implementação, tal como as dinâmicas territoriais que a sua implementação tem vindo a incutir (Gonçalves, 2011).

A monitorização das dinâmicas territoriais diz respeito à observação e análise sistemática do estado e funcionamento global do território, dos seus fenómenos de transformação e tendências, dos agentes que sobre ele atuam, introduzem expectativas, aspiram à satisfação de necessidades, e ainda sobre acontecimentos não controláveis que influenciam o desenvolvimento e funcionamento do território em questão (Batista e Silva, 1998, p. 86). Neste sentido, a monitorização da implementação do PDM deve incidir sobre o panorama instrumental (Oliveira, 2011; Prada, 2008), a realidade territorial (Batista e Silva, 2002), e sobretudo sobre a dinâmica territorial gerada pelo plano (Amado and Cavaco, 2017; Ferrão and Mourato, 2010; Prada, 2008), para que possa ser considerada em todas as fases do processo de planeamento (DGT, 2014; Juncal et al., 2010). A informação disponibilizada pela monitorização sobre a evolução do processo de transformação territorial, através das dinâmicas territoriais, é imprescindível para melhorar o processo de planeamento e o PDM, uma vez que por princípio, aquilo que não se conhece, não se pode melhorar.

Estas melhorias ao PDM são executadas por via da adaptação da estratégia de desenvolvimento que se quer feita com base na resposta que o território, e em função da implementação da estratégia de intervenção (Batista e Silva, 2002), o que torna consensual a necessidade de garantir práticas de monitorização a fim de conhecer os impactos territoriais das PP, por forma a entendê-los e considerá-los na adaptação da referida estratégia (Batista e Silva, 2018).

A monitorização torna-se ainda mais premente com a constatação de que a incerteza presente no processo de planeamento, nomeadamente no PDM, tem conduzido a desvios inevitáveis ao plano inicial, exigindo a execução de adaptações durante a sua implementação (Amado, 2018; Antunes et al., 2010; Barata, 1986; Batista e Silva, 2004, 1998, 1997; Paiva, 1997). Por exemplo, no caso da primeira geração de PDM verificou-se relativamente comum a ocupação de áreas que não estavam destinadas para urbanização²⁰, deixando grandes áreas urbanas ou urbanizáveis previstas no plano por concretizar²¹ (Antunes, 2017; Ferreira, 2017a; George, 2017b).

²⁰ “O fenómeno de urbanização não é apenas um fenómeno quantitativo resultante do crescimento e da concentração territorial das populações, mas também um fenómeno associado a mudanças socioeconómicas e socioculturais e dos comportamentos individuais e coletivos” (Soares, 2002).

²¹ No caso do PDM de Alfândega da Fé, e.g., o município no seu Relatório de Avaliação da Execução do Plano Diretor Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respetiva revisão refere “A fraca dinâmica construtiva não tem motivado, salvo raras exceções, o surgimento de empreendedores que coloquem no mercado habitações decorrentes de processos de loteamento. Significa isto que as edificações novas que surgem se apoiam necessariamente em arruamentos existentes, fazendo com que as grandes áreas urbanas ou urbanizáveis previstas no PDM não constituam, efetivamente, reserva de áreas para urbanização.” (CMAF, 2008a, p. 27)

Nesta ótica, “(...) face à dimensão que hoje a incerteza assume no rumo do desenvolvimento futuro dos territórios, seria importante que estes instrumentos fossem menos determinísticos e, como tal, mais robustos, no sentido de comprometerem menos a diversidade de caminhos e de escolhas possíveis” (Prada, 2008, p. 46), funcionando a monitorização da implementação do PDM como oportunidade e motivo de alteração ou adaptação da estratégia de implementação (Feio, 2010).

Os processos de monitorização ganham ainda maior relevo com a existência de actividades informais, que decorrem à margem das estratégias delineadas pelo PDM, e em relação às quais um processo de planeamento estático não consegue dar resposta em tempo oportuno. Pode-se fazer referência, e.g., ao conjunto de áreas urbanas que surgiram antes e durante o período de vigência dos PDM de primeira geração e que foram apelidadas de áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). Estas AUGI são planos informais, embora algumas sem qualquer noção de planeamento, que se revelaram determinantes para o rumo de desenvolvimento do sistema sócio-territorial²² (Pardal et al., 2000; Prada, 2008) e que embora não tenham sido programadas, necessitam de ser monitorizadas de forma atenta pois podem comprometer a coerência e harmonia da estratégia de desenvolvimento municipal definida no PDM (Antunes, 2017).

O acompanhamento das transformações territoriais não é um requisito exclusivo do PDM ou da escala local (Juncal et al., 2010). No entanto, embora exista o registo de ações de acompanhamento previstas em instrumentos de hierarquia superior e inferior (PNPOT, PROT, PP e PU), o PDM é o único instrumento que até ao momento é capaz de cobrir todo o território municipal e nacional de forma detalhada, permitindo o acompanhamento de certos aspetos que exigem ser medidos e verificados numa análise no terreno (Santos and Calado, 2011). Em paralelo, o PDM é o instrumento estratégico e operativo de maior proximidade à população, com a característica de articular as intensões e decisões políticas com as pretensões da população (Gonçalves, 2011), aumentando o nível de aceitação

²² As AUGI influenciaram e camuflaram a dicotomia rural/urbano que cada vez mais se tornou menos clara (Aguiar, 2002) com o surgir destas grandes áreas de desenvolvimento populacional segundo a expansão desregulada e em extensão, com baixas densidades e mono-funcionais e muito associadas à lógica da dispersão urbana conhecida como “urban sprawl”. Este paradigma teve consequências no processo de planear o modelo de ordenamento e de desenvolvimento dos territórios que verificam este tipo de registo, que se verificou difícil de parar, estagnar ou regular. Em certas áreas do território nacional, estes territórios dispersos surgiram como AUGIS, de forma espontânea, rápida e à margem da administração e do quadro legal, o que reforça a necessidade de os conhecer, compreender e quantificar pois colocam em causa princípios de equidade no que diz respeito, e.g., à acessibilidade a serviços e equipamentos devido ao modelo de distribuição da população que lhe está subjacente (Bertraud and Malpezzi, 2001). Isto porque, tradicionalmente, estas áreas não são dotadas dos mesmos níveis de acessibilidade a equipamentos e serviços, e em certos casos não são integrados ou contabilizados na programação das redes de infraestruturas existentes.

por parte da população e abrindo a porta à integração de contributos da população no processo de monitorização, o que é essencial, pois representam, à sua proporção, uma das forças que atuam no território e na cidade (Craveiro, 2006).

A monitorização das dinâmicas territoriais está presente no processo de planeamento local desde do seu início e é anterior à formulação do SGTP (RJIGT 1999). Constituí um processo cívico, com um enfoque nos diferentes aspetos territoriais, e fornece informação capaz de promover uma efetiva dinâmica de planeamento que, para além de conseguir satisfazer as obrigações legislativas, é capaz de avaliar oportunamente a performance do plano a tempo de possibilitar intervir no processo de decisão (Juncal et al., 2010, p. 42). Deste modo, funciona como um instrumento essencial para a sustentação das opções de planeamento e para a credibilização do próprio processo de planear (Prada and Pereira, 2010, p. 240).

Desde das primeiras experiências de formulação de PP de OT de âmbito local em Portugal, através das figuras dos Plano Geral de Melhoramentos (PGM)²³ (1865) e do PGU (1934), que o acompanhamento das dinâmicas territoriais está presente mesmo que de forma pouco expressiva.

E.g., os PGM de Lisboa e Porto (PGML e PGMP) procuravam incutir melhorarias nas condições de salubridade dos aglomerados urbanos de Lisboa e Porto, que cresciam a uma velocidade considerável, e que por isso necessitavam de ver monitorizadas as suas dinâmicas de crescimento (Pinto, 2009). Por sua vez, os PGU, surgem como “(...) instrumentos legais para regulação do território em cidades com mais de 2500 habitantes ou com crescimentos intercensitários superiores a 10%” (Lopes, 2011a, p. 10), o que também pressupõe a monitorização das dinâmicas territoriais associadas ao parque habitacional e populacional, nomeadamente para permitir a análise das variações entre residentes, o que representava à data um avanço na atividade do OT (Lôbo, 1995).

A monitorização das dinâmicas territoriais tem necessariamente uma natureza dinâmica, ajustando-se ao objeto territorial e às PP em implementação. Do mesmo modo que o processo de planeamento e o PDM necessitam de ser flexíveis para se adaptarem às dinâmicas territoriais, a fim de garantirem a sua atualidade, também o processo de monitorização necessita de se apresentar flexível e aberto às adaptações que a evolução do sistema territorial obriga (Prada, 2008, p. 119), com o objetivo de disponibilizar um conjunto de evidências atualizadas e referentes à última das realidades (CMA, 2009).

No entanto, a monitorização das dinâmicas territoriais não se pode focar apenas na última das realidades, exigindo um registo do histórico das transformações que vão

²³ DL n.º10, de 19 de Janeiro de 1985

ocorrendo, ou seja, implica a construção de uma base de dados alimentada de forma contínua e que produz um registo organizado de forma cronológica sob a forma de um Sistema de Informação Territorial (SIT) (Costa, 2015). Neste sentido, à medida que o território evolui e que as PP são implementadas, o processo de monitorização e de atualização dos SIT complexifica-se (Branco, 2017), tornando-se estes sistemas cada vez mais complexos e densificados à medida que vão sendo alimentados com informação (Amado, 2014a), reforçando a necessidade de estabelecer um conjunto de procedimentos que se deverão verificar na monitorização para garantir coerência e harmonização ao longo de todo o processo.

Neste sentido, a monitorização em planeamento “(...) *para ser efetiva, carece de operacionalização em processo, ou seja, a definição de um modo de a exercer. Um processo que haverá de solicitar um conjunto de métodos, técnicas e procedimentos, a utilizar regularmente ao longo do tempo, de forma tanto quanto possível sistematizada, mas adaptável ao contexto e ao processo de planeamento em exercício*” (Batista e Silva, 1998, p. 70). Assim sendo, existe um conjunto de procedimentos que deverão anteceder a criação da metodologia que orientará a operacionalização da monitorização, e que permitem a construção de uma base de referência para todo o processo, e.g., esclarecendo qual a sua função, o detentor do processo, o destinatário, quem a realiza, qual o objeto e quais as restrições, e que pode ser estruturado em seis fases (ver anexo 9), que têm associadas um conjunto de etapas que correspondem aos passos essenciais para que o processo de monitorização possa decorrer de forma fluída e eficaz (ver anexo 10), devendo o processo de monitorização das dinâmicas territoriais culminar na produção do REOT (Batista e Silva, 1998; Prada, 2008).

Atualmente, a produção do REOT é deficitária devido à falta de informação proveniente da monitorização das dinâmicas territoriais, informação esta cuja produção corresponde a um dever autárquico inscrito no SGTP pelo RJIGT, e que deverá ser produzida pelo corpo técnico, analisada e disponibilizada à tomada de decisão (GOVCOPP, 2018; Juncal et al., 2010; Pereira, 2017), para “(...) *que permita aos decisores agir atempadamente em conformidade com as dinâmicas, positivas ou negativas, evidenciadas pelo desempenho dos instrumentos e dos processos de trabalho, e que permita aos cidadãos em geral serem mais conhecedores e, objetivamente, mais participativos nos processos de planeamento*” (Carmo, 2010, p. 9).

6.4. O papel do Relatório de Estado do Ordenamento do Território no âmbito local e a ausência de uma base metodológica para a sua produção

O papel do REOT local reside no registo de um momento específico do processo de acompanhamento permanente do desenvolvimento do território à escala local, ou seja, funciona como um *output* de um processo integrado de monitorização permanente do OT à escala local. Deste modo, o REOT local permite entender de forma contínua a dinâmica de desenvolvimento do território, nomeadamente no que diz respeito à resposta do território à implementação das PP e à ocorrência de transformações no contexto de intervenção, que não estavam previstas, e que implicam ajustes na estratégia de desenvolvimento.

Deste modo, o REOT permite entender a *performance* das PP e disponibilizando um registo de informação cronologicamente organizado que permite entender o “(...) *progresso do município confrontando-o com as metas nacionais, regionais e locais e verifica se é necessário proceder a alterações das políticas e estratégias, caso estas não estejam a produzir os resultados esperados ou, mesmo, caso as orientações nacionais ou regionais sejam modificadas.*” (Prada, 2008, p. 22).

Neste sentido, o REOT local apresenta-se como uma ferramenta imprescindível para a administração pública, nos vários âmbitos no que diz respeito a matérias do OT e desenvolvimento. O REOT local assume uma posição de excelência na última versão do RJIGT (2015), ao apresentar-se como ferramenta essencial à transição para práticas de planeamento cada vez mais flexíveis e assentes em PP reativas e com capacidade de adaptação e resposta em tempo oportuno. Com o novo quadro legal do OT, o REOT local apresenta-se como a ferramenta que aponta e justifica a revisão das PP aos vários âmbitos, estando por isso relacionada com a sua legitimação.

O papel do REOT local enquanto ferramenta que legitima as opções de intervenção territorial é crucial à atividade das administrações locais (Batista e Silva, 2018; Mourato, 2017; Pereira, 2010), uma vez que se tornou comum a programação da intervenção territorial de forma mais ou menos intuitiva (Castelo Branco, 2018), e.g., na revisão dos PDM em que se generalizou o recurso ao apoio técnico apenas para apoiar decisões políticas já tomadas, e não para auxiliar o processo de decisão (CMAF, 2008d).

É uma situação alarmante de predomínio das questões políticas face às questões técnicas, e que corre o risco de se perpetuar com a ausência de um sistema de monitorização integrado que articule os vários âmbitos, e as várias administrações, intervenientes e sectores envolvidos.

Neste sentido, tem vindo a ser exigido ao REOT a capacidade de refletir o estado do território e das políticas, programas e planos territoriais, sobre os quais incide,

de forma alargada, participada e transparente, e discutindo também a sua articulação com os restantes territórios, políticas e âmbitos do SGTP.

Ou seja, “(...) o REOT deve ser um instrumento abrangente, ultrapassando a dimensão do plano e alcançando uma perspetiva de avaliação do processo de planeamento face ao estado do ordenamento do território em cada momento. É portanto um instrumento que promove a demonstração de resultados do processo de monitorização” (Prada, 2008, p. 85).

A robustez e força do papel do REOT introduz-se com a sua clareza enquanto figura. Apenas uma figura de REOT clara, e definida de forma concreta em termos operativos permite a sua produção de forma sistémica e enquanto prática generalizada, devidamente articulada entre os vários âmbitos do SGT e de acordo com o estabelecido no quadro legal do OT em vigor.

Porém, no SGTP a produção do REOT é escassa e reveladora da sua fraca institucionalização enquanto figura ativa do processo de planeamento e gestão territorial. A fraca produção de REOT por parte das autarquias, o facto do SNIT se encontrar ainda em consolidação e do ONOTU não se encontrar ainda operacional, demonstra que ainda não foi reconhecido ao REOT o protagonismo devido no seio da atividade do OT, justificando não estarem estabilizadas as linhas orientadoras para o acompanhamento do desenvolvimento territorial e para a produção de REOT (Ferrão and Mourato, 2010).

Por outro lado, o facto de a sua produção ainda resultar de uma obrigação legal e não de uma necessidade, revela que o REOT ainda não consigna a devida consideração, nomeadamente em termos da sua utilidade, enquanto ferramenta crucial ao processo de planeamento e de OT (CMA, 2007; Ferrão and Mourato, 2010; Prada, 2008). Por exemplo, quando analisadas as experiências de REOT local no SGTP, proliferam iniciativas intimamente relacionadas com a intensão de satisfazer exclusivamente o cumprimento de um requisito legal imposto pelo RJIGT, e são escassas as experiências que revelam interesse na procura por introduzir melhorias no processo de OT (ver Cap. II – 6.6).

AUSÊNCIA DE UMA BASE METODOLÓGICA

Ainda que inscritos no quadro legal e regulamentar os mecanismos para a realização das ações de monitorização e cumprimento dos deveres de produção de REOT, o SGTP ainda não dispõe da base instrumental que explicita como devem ser conduzidas estas ações de acompanhamento e produzidos os respetivos relatórios de estado. Esta situação é notória nas experiências de REOT em Portugal, que denotam a carência de uma base de cariz metodológico que oriente o acompanhamento do desenvolvimento do território de forma harmonizada, e que assegure a sua existência nos vários âmbitos do SGTP e de acordo com as especificações de avaliação introduzidas pelo RJIGT (2015). Ou seja, o REOT nunca

viu estruturado o modo como deve ser produzido, nomeadamente no que diz respeito à recolha, tratamento e disponibilização dos dados, informações e evidências territoriais que utiliza e que produz.

A ausência de uma base metodológica para a produção do REOT é premente nos três âmbitos do SGTP. Porém, é no âmbito local que a sua ausência se torna mais alarmante, uma vez que pela lógica de produção sistémica que o REOT adotou, em cascata, comprometer a produção no nível inferior (REOT local) traduz-se num condicionamento à sua produção nos níveis superiores (REOT regional e REOT nacional).

A urgência no desenvolvimento e disponibilização desta base é referida há mais de uma década no seio da atividade do OT, tanto por parte da investigação (AD URBEM, 2010) como ao nível das estruturas técnicas (Costa, 2015). No entanto, a sua ausência perdura revelando uma certa desvalorização do REOT, enquanto ferramenta, por parte da administração pública aos vários níveis, e exigindo por outro lado, um reforço do papel do REOT.

O reforço do papel do REOT no SGTP tem vindo a ser realizado por via da reforma do quadro legal do OT, e assente no reforço da obrigatoriedade de produção por parte da administração pública aos vários âmbitos. Esta situação é clara nas revisões da LBOTU (2014) e do RJIGT (2015), apontando para um planeamento mais flexível, reativo e proactivo, idealizado com suporte no acompanhamento permanente das dinâmicas territoriais e na capacidade de resposta em tempo oportuno, ou seja, por parte de IGT mais flexíveis (ver Cap. II - 6.3). Deste modo, na configuração atual do quadro legal do OT, a revisão dos planos e programas territoriais deixa de se regular por calendarização prévia de horizontes temporais e períodos de vigência pré-estabelecidos de forma rígida e transversal, preferindo um regime de revisão adaptado ao contexto (*case-by-case*), isto é, de acordo com as necessidades interventivas que vão sendo identificadas nas ações de acompanhamento e monitorização.

Este foi o mote para a extinção dos antigos intervalos temporais em termos de revisão dos planos, e.g., revisão do PDM, em prol do reforço da obrigatoriedade e relevância do acompanhamento da intervenção territorial, nomeadamente através do reforço das ações de monitorização e da produção de REOT, segundo uma regularidade bienal a nível nacional e a cada quatro anos no âmbito local.

No entanto, o reforço do REOT por via da obrigação de produção é uma redundância, uma vez que o REOT foi institucionalizado como dever e obrigação há duas décadas no SGTP (1999). A primeira versão da moldura regulamentar do SGTP, já exigia a produção do REOT por parte da administração pública, que deveria garantir nestes relatórios a apresentação de um conjunto estruturado de

evidências territoriais para apoio à tomada de decisão, representando em paralelo a oportunidade para avaliar a implementação das PP que até então têm vindo a ser implementadas (João Gonçalves, 2011).

Ou seja, o reforço do papel do REOT que é anunciado, não remete propriamente para a sua obrigatoriedade de produção, mas sim para o reforço do seu papel enquanto figura do OT, nomeadamente por desempenhar um papel ativo na revisão das PPBT e pelo estabelecimento de contrapartidas e restrições inerentes às administrações que não produzam este relatório, e.g., restrições no acesso a financiamento e condicionamentos na possibilidade de rever os PMOT (Antunes, 2017).

Em termos de obrigatoriedade, o REOT continua a ser responsável por avaliar a execução das políticas de OT, reavaliar os princípios orientadores e a articulação das políticas sectoriais com incidência territorial, porém com a ressalva de que a não produção dos REOT nos prazos estabelecidos pode determinar a impossibilidade de rever o PNPT, os PROT e os PMOT (MAOT, 2015, p. 15).

No entanto, a prática não se coaduna com a retórica político-regulamentar nesta matéria. Após quatro anos (2019) da entrada em vigor das segundas versões da LBPTU (2014) e do RJGT (2015), que abrem a porta às referidas contrapartidas e restrições inerentes à não produção do REOT, não são conhecidas aplicações práticas destas contrapartidas e restrições a administrações que não produzam o seu REOT.

E.g., quando analisado o âmbito local, são muito raras as autarquias que apresentam um processo de OT devidamente integrado e que consigam acompanhar o ritmo de produção indicado pelos diplomas legais em vigor. Em parte, existe um sentimento de que face à ausência de produção do REOT nacional por parte da administração central, e em simultaneidade com a ausência de uma base metodológica para a sua produção nos âmbitos regional e local, as autarquias não podem ser responsabilizadas pela não produção do REOT local (Pina et al., 2018).

Neste panorama, o reforço do REOT não se pode resumir apenas a questões regulamentares de obrigatoriedade de produção. Pelo contrário, a experiência do REOT no SGTP tem vindo a revelar que as questões orientadoras, e.g., ao nível do conteúdo e dos procedimentos, apresentam-se tão ou mais importantes para alcançar uma produção generalizada deste relatório a nível nacional, remetendo a disponibilização do conjunto de orientações para a execução harmonizada dos mecanismos de avaliação e monitorização inscritos no SGTP, nomeadamente o REOT, interesse e responsabilidade da administração central.

Ou seja, é do interesse e responsabilidade do Estado a disponibilização do conjunto de requisitos metodológicos a recorrer para executar os deveres de

acompanhamento do desenvolvimento territorial, incluindo nestes a produção do REOT, que atualmente são deficientemente aplicados ou a não serem aplicados de todo.

Em acrescento, a ausência de uma base metodológica para a produção do REOT não permite uma materialização concreta do regime de avaliação no SGTP (Oliveira, 2011, p. 105), e tem levado a que atores distintos adotem metodologias próprias, diferenciadas e que não disponibilizam informação interoperacional e harmonizável, em prejuízo da construção de uma base de trabalho harmonizada, transversal e capaz de agregar informação de base territorial que possibilite uma visão holística do território (Amado and Cavaco, 2017).

Torna-se assim notória a necessidade urgente de definição de uma base orientadora para o acompanhamento do desenvolvimento territorial a nível nacional, que esteja munida de uma estrutura metodológica para a recolha, tratamento e disponibilização de informação de base territorial devidamente compatibilizada e harmonizada, capaz de alimentar a produção do REOT de forma articulada do ponto de vista nacional (Ferrão and Mourato, 2010; Prada, 2008).

A criação de uma base orientadora para o acompanhamento do desenvolvimento territorial corresponde à disponibilização do suporte metodológico em falta, para permitir a materialização do regime de avaliação de PP no SGTP, sobretudo em termos do acompanhamento, recolha e processamento de informação de âmbito local de forma agregável e harmonizável.

A recolha e tratamento da informação de âmbito local de forma agregável e harmonizável é crucial para permitir a realização de avaliações e a interoperabilidade entre avaliações, e por esse fundamento, motivaram o desenvolvimento de estudos para a definição de quais as matérias a acompanhar e quais os indicadores de base territorial a produzir para esses efeitos (ver Cap. II – 6.5).

A articulação na avaliação de uma PP é essencial e tem que ser garantida pela via da harmonização de procedimentos, nomeadamente no que diz respeito à produção de indicadores. Isto porque, a avaliação pressupõe o recurso a um conjunto vasto de indicadores que não são produzidos pelas mesmas entidades e cujo desenvolvimento de forma individualizada, nomeadamente por parte das autarquias, e através da adoção de métodos próprios de recolha, tratamento e disponibilização da informação, ameaça a possibilidade de harmonização e cooperação na gestão do território nas escalas superiores (regional e nacional). Deste modo, a possibilidade de cruzamento e agregação de dados provenientes de diferentes municípios e a possibilidade das escalas inferiores alimentarem as escalas superiores tem que ser salvaguardada na criação da referida base metodológica para a produção do REOT (ver Cap. II - 5.4), não apenas por uma questão de

coerência e agilização administrativa (CCDR-LVT, 2016; DGT, 2018, 2014), mas sobretudo de eficácia, visto que os âmbitos nacional e regional não se encontram aptos nem pensados para desempenhar o processo de recolha da informação, com o detalhe necessário e em tempo oportuno, comprometendo o rigor e a coerências das análises (Pina et al., 2018).

6.5. Harmonização na produção do Relatório de Estado do Ordenamento do Território no âmbito local: identificação de elementos comuns

O alcance de uma base harmonizada de produção do REOT local reside, sobretudo, na definição de um conjunto de elementos comuns a verificar em termos de metodologia, estrutura e conteúdos. Neste sentido, torna-se essencial revisitar as experiências de REOT local existentes, numa perspetiva de identificar quais os elementos e procedimentos que se apresentaram transversais aos vários relatórios e passíveis de conciliar, agregar ou relacionar.

A sintetização destes elementos e procedimentos comuns ao nível da produção do REOT local é uma matéria que não encontrou grande espaço na academia e na empiria, uma vez que estes relatórios são por norma produzidos e considerados isoladamente e nunca numa perspetiva de conjunto (Pereira, 2017). Torna-se assim pertinente a construção de uma Matriz Analítica (MA)²⁴ (ver anexo 11) que sintetiza procedimentos e elementos comuns aos REOT locais (ver anexo 12), elaborando um retrato da capacidade de produção atual e contribuindo para a criação de uma base de produção harmonizada no futuro (Castelo Branco, 2018; Catita et al., 2011).

Neste sentido, a investigação selecionou um conjunto de REOT locais, ou equivalentes, para analisar com maior detalhe (Aguiar da Beira: Alcanena; Alfandega da Fé, Almada; Alter do chão; Amadora; Covilhã; Lisboa; Lourinhã; Moita; Oeiras; Porto; Setúbal; Sertã²⁵) e, numa fase seguinte, selecionou 5 destes relatórios para a produção da MA.

Uma vez que a realidade local é extremamente heterogénea, em termos de capacidade de produção e especificidades dos relatórios produzidos, a seleção procurou integrar municípios de diversas dimensões e regiões, não se cingindo

²⁴ Confrontar com artigo científico “Dinâmicas Territoriais: experiências de monitorização e avaliação ao nível local em Portugal” in TRIGUEIROS, C. (Coord.) (2017). A Língua que Habitamos. IV Seminário Internacional – AEAULP, Abril de 2017 em Belo Horizonte e Inhotim. (AMADO E CAVACO, 2017)

²⁵ Estes casos de estudo foram selecionados pela existência de experiências de avaliação cujo relatório de avaliação (REOT ou equivalente) se encontrasse público e de acesso livre.

apenas aos municípios inseridos nas áreas metropolitanas ou aos municípios que dispõem atualmente, dos serviços de monitorização mais desenvolvidos.

Foram assim seleccionados 5 REOT, ou equivalentes, das autarquias de Alcanena, Alfandega da Fé, Almada, Alter do chão e Amadora para a criação de uma MA que conjuga a definição de indicadores, fontes de informação e datas de referência para os referidos relatórios²⁶.

A MA organiza os vários indicadores presentes relatórios analisados e identifica para cada um o seguinte:

- Categoria atribuída no REOT (ou equivalente);
- Se trabalha com informação de base territorial;
- Se é apresentado no REOT (ou equivalente) numa base territorial e espacializado;
- Unidade/s com que é trabalhado;
- Detalhe e abrangência da informação;
- Âmbito da recolha;
- Intervalo/periodicidade de recolha;
- Fonte/s utilizadas;
- Data da fonte (divulgação);
- Data dos dados utilizados (ano de referência);
- Municípios que utilizam o indicador nos seus REOT (ou equivalente).

A MA revela que os relatórios seleccionados, espelham o panorama atual ao nível das práticas de acompanhamento do OT no âmbito do SGTP. São relatórios diversificados, na sua estrutura e organização, e definem indicadores diferenciados para analisar as várias dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Estes indicadores, apresentam-se com fontes e datas de referência definidas a nível municipal, que variam de município para município, e que na sua maioria se concentram nas datas de divulgação de estudos alargados, desenvolvidos a nível nacional, e.g. os censos do INE, e a nível regional, e.g., o Inquérito à mobilidade na AML ou o Anuário Estatístico da Região de Lisboa. A forte dependência externa, sobretudo na informação produzida pelo INE leva a que todos os REOT recorram a indicadores demográficos que se concentram nas datas de divulgação destes estudos alargados, neste caso os censos (2001, 2011).

²⁶ Foram seleccionados estes 5 REOT de entre a amostragem inicial por, no seu conjunto, representarem uma amostragem da diversidade existente em termos da capacidade de produção e especificidades dos relatórios produzidos.

A MA demonstra que os indicadores utilizados não são transversais aos vários relatórios, apresentando-se com fontes distintas e *timings* (periodicidades) de recolha de dados e informações díspares, o que dificulta a identificação de indicadores comuns entre os relatórios. Por exemplo, os indicadores constantes nestes 5 casos de estudo, revelam que relativamente à periodicidade de recolha, 31% (90 uni.) são de recolha única, sendo que os restantes 69% (201 indicadores) correspondem a dois ou mais momentos de recolha.

A análise indicia ainda que alguns destes indicadores, embora distintos, procuram espelhar as mesmas dinâmicas. Ou seja, são indicadores semelhantes que, por vezes, se revelam de agregação impossível. Na maioria dos casos analisados, a informação existe, apenas não permite a agregação para uma leitura de conjunto. Estes indicadores poderiam facilmente ser estabelecidos de forma harmonizada, com a disponibilização de um suporte metodológico às autarquias para a recolha e tratamento deste tipo de informação, uma vez que grande parte da incapacidade de agregação reside em incompatibilidades resultantes do processo de produção, e.g., na recolha, tratamento e disponibilização dos dados.

A MA permite uma análise de conjunto ao nível dos indicadores utilizados pelos 5 casos de estudo e ilustra, de forma clara, que o panorama nacional se pauta pela ausência de indicadores transversais aos vários relatórios, comprometendo uma leitura agregada a escalas superiores e a comparação entre estes territórios. Apresenta também, e de forma igualmente clara, que grande parte destes indicadores não apresentam uma base territorial ou não são apresentados de forma espacializada, o que prejudica leituras individualizadas, de conjunto, ou leituras sectoriais assentes na decomposição do território municipal.

De entre estes 5 REOT identificaram-se 291 indicadores de OT distintos, dos quais 67% (194 indicadores) são de base territorial. Destes indicadores de base territorial apenas 30% (58 indicadores) são espacializados no seu suporte de apresentação, o que significa 20% do total de 291 indicadores (ver figura 14).



Indicadores utilizados no REOT Local

Alcanena, Alfandega da Fé, Almada, Alter do Chão e Amadora

- **291** indicadores de OT distintos
- **67%** (194 indicadores) são de base territorial
- Apenas **20%** (58 indicadores) são espacializados
- Detalhe predominante é o **âmbito municipal**
- **17%** (48 indicadores) são apurados ao nível da freguesia
- **1%** (4 indicadores) ao nível do bairro

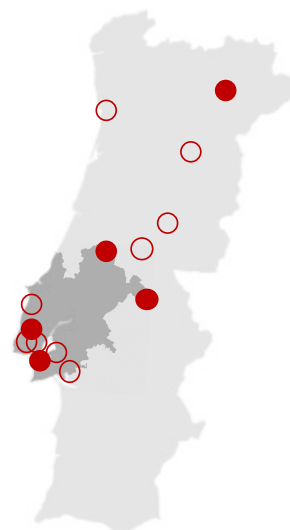


Figura 14: Pontos-chave da análise dos 5 REOT Locais. Fonte: Elaboração do autor.

É possível verificar que nas autarquias em que se realiza a monitorização com recurso à produção de indicadores espacializados, estes, mesmo que construídos sem uma perspetiva de agregação através da junção com indicadores construídos por outros municípios, permitem o cruzamento, mesmo que limitado, entre indicadores, e a formulação de leituras comparativas entre territórios. Isto é, mesmo com indicadores construídos de forma individualizada, a espacialização do indicador aumenta a oportunidade de utilidade futura em análises cruzadas.

Mesmo na leitura individualizada, a espacialização dos indicadores vai ao encontro da territorialização do acompanhamento das PP, agilizando a perceção do processo de acompanhamento, tornando mais imediata a associação das alterações verificadas ao território e às suas políticas e, não menos importante, facilitando a interpretação informações produzidas a monitorização.

Considera-se, portanto, que a territorialização dos dados e a construção de indicadores espacializados são fatores-chave para aumentar, de forma muito significativa, a utilidade e contributo das ações de monitorização e avaliação.

A MA revela ainda que outro dos aspetos cruciais, possível de ser associado ao sucesso da monitorização do OT nestes 5 casos de estudo, é a escala e detalhe com que são produzidos os indicadores. O ideal, seria que todos os municípios fossem capazes de dispor de uma base de dados desagregados, apurada à subsecção estatística (e em certos aspetos ao nível da parcela urbana ou rústica), a

que conseguissem recorrer na produção dos indicadores, não comprometendo desde de início a escala e o detalhe dos indicadores a produzir no futuro, por via da imposição da escala e detalhe com que a informação foi recolhida. No entanto, na MA, a escala de detalhe predominante nos indicadores utilizados é o âmbito municipal, sendo de referir que cerca de 17% (48 indicadores) são apurados ao nível da freguesia e 1% (4 indicadores) ao nível do bairro, o que significa que existe a possibilidade de trabalhar certas matérias a uma escala mais pormenorizada.

As principais fontes de informação utilizadas nos 5 casos de estudo são o INE, as CM (através dos seus vários departamentos) e pontualmente, em certas matérias específicas, e.g. mobilidade, organismos externos (públicos ou privados) que elaboram estudos a escalas superiores.

No que diz respeito às fontes de informação, a MA revela que estas não se verificam harmonizadas entre os vários REOT. Este é um aspeto crucial para garantir a compatibilização entre os indicadores dos vários municípios, uma vez que nos casos em que as fontes de informação são distintas, existe maior dificuldade em articular a informação produzida, contribuindo para a abundância atual de indicadores distintos que, embora incidindo sobre questões ou aspetos idênticos, não são passíveis de agregação.

No entanto, o facto de os municípios não partilharem as fontes de informação não é um aspeto comprometedor da harmonização da avaliação, desde que sejam estabelecidos à partida quais os procedimentos a adotar na produção dos indicadores. Isto é, a harmonização e articulação através da agregação de indicadores não está dependente das fontes de informação, mas sim do processo de criação dos indicadores. A harmonização do processo de criação dos indicadores irá simultaneamente reduzir substantivamente a atual proliferação ao nível do número de indicadores que emergem nos vários REOT.

Mesmo com informações que são produzidas ao nível dos serviços da autarquia, a análise revela que esta é feita município a município, sem harmonização de procedimentos a nível intermunicipal, e originando indicadores aparentemente idênticos, porém desiguais. A MA mostra que à exceção dos indicadores disponibilizados pelo INE, apenas foi identificado um indicador comum aos 5 REOT analisados na matriz - Alvarás de Licença ou de Autorização (emissão) – por norma produzido anualmente por parte das autarquias, uma vez que são elas a entidade emissora.

Ou seja, o principal fator-crítico para o alcance de um conjunto de indicadores harmonizados que possibilite uma monitorização articulada, multi-escala e multi-sector, reside na harmonização de um conjunto de procedimentos para a construção do indicador e não na origem da fonte, ou data de referência da informação a que recorre.

Esta situação é visível, e.g., na panóplia de indicadores produzidos e nas categorias em que estes são organizados por parte dos vários municípios. A organização através de categorias, à partida, não compromete a agregação e a leitura de conjuntos desde que os indicadores sejam disponibilizados com uma leitura individual, isto é, não se cingindo apenas a uma síntese da categoria. Isto permite que se possam elaborar análises complementares, onde se repescam estes indicadores e se reorganizam de acordo com a análise a produzir.

A disponibilização de ambas as leituras, individual e de conjunto, de cada indicador é um fator-crítico para garantir a utilização de todo o potencial multinível e multi-sector do sistema de monitorização, não se sujeitando os indicadores apenas a análises elaboradas de acordo com as categorias das baterias de indicadores com que estes são apresentados a nível municipal. Este fator é relevante, uma vez que estas baterias se encontram, por norma, relacionadas com o modelo de OT definido por cada município e associadas, e.g., aos respetivos eixos estratégicos.

Na análise efetuada aos 5 casos de estudo identificam-se categorias comuns (e.g. mobilidade; infraestrutura; coesão urbana; áreas de condicionantes e riscos; atividades económicas) que são partilhadas e que incutem a possibilidade de agregação dos seus vários indicadores. No entanto, o facto de os indicadores partilharem categorias semelhantes não garante a sua agregação, sendo corrente os casos de indicadores que são apresentados com categorias idênticas, e.g. mobilidade, mas que foram produzidos de forma dissemelhante e por isso não permitem agregação.

Outro dos aspetos que se apresentam, à partida, como relevantes para a harmonização dos processos de monitorização é o momento em que esta é realizada, assim como o momento em que ocorrem as respetivas ações de avaliação e divulgação de resultados. A MA revela a predominância generalizada do momento *ex-post* no contexto da avaliação, nomeadamente na produção do REOT, e do momento *on-going* nas experiências de construção de sistemas de monitorização, e.g., o *dashboard de monitorização da execução do PDM de Oeiras*. Ou seja, existe uma clara predominância de ações de avaliação *ex-post*, num momento pós-vigência do PMOT e focado na avaliação da sua execução, mais do que assumindo uma postura de monitorização assídua e permanente das dinâmicas do território e de avaliação do desenvolvimento territorial.

Por outro lado, no que diz respeito à comunicação de resultados a situação está relacionada com o nível de participação pública registado, por norma pouco expressivo, e pela inexistência de ações de comunicação e divulgação de resultados. Quando analisados ao nível da participação pública e comunicação de resultados, a MA revela que estes relatórios e o seu processo de elaboração não integra, por norma, processos de participação pública efetiva no decorrer da sua formulação, sendo os referidos relatórios apenas sujeitos a uma consulta pública pouco publicitada, e no final, à devida divulgação num momento pós-aprovação pelo poder local.

Os casos de estudo estudados, e os 5 casos de estudo analisados ao pormenor, revelam que a Produção do REOT no âmbito local assume uma relação estreita com os PDM (Prada, 2008) e com os seus relatórios de caracterização, avaliação da execução e de fundamentação, sendo ambos obrigatórios no âmbito do processo de revisão do PDM (CMA, 2007).

O REOT é ainda muito embrionário no SGTP (CMAF, 2008), tendo surgido tarde quando comparando com os seus parceiros europeus, e as poucas experiências existentes denotam uma notória falta de uniformização entre relatórios, em especial no que diz respeito à sua estruturação sectorial e seleção de indicadores, fontes e datas de referência (Lopes, 2011).

Embora se verifiquem melhorias processuais e evoluções qualitativas na sua elaboração, particularmente quando analisados relatórios do mesmo município, e.g., REOT Amadora 2007 e 2014, ainda residem dúvidas quanto à verdadeira eficácia dos REOT no acompanhamento das dinâmicas territoriais (CMA, 2014, 2007).

Os relatórios correntes apresentam-se muito extensos e particularmente abrangentes e alongados ao nível dos dados estatísticos apresentados, o que dificulta uma leitura clara e direta do estado do território. Neste aspeto, é de referir o segundo REOT do município da Amadora (2014), que se fazem acompanhar de um sumário executivo que transmite as principais conclusões do relatório nos vários sectores analisados (CMA, 2014).

Ainda relativamente aos dados estatísticos disponíveis e utilizados, estes espelham a falta de acompanhamento regular existente, apresentando intervalos de tempo grandes entre as recolhas de dados e comprometendo a fiabilidade dos resultados e a leitura das dinâmicas territoriais.

Para além da lógica integração de momentos de participação pública efetiva na elaboração dos REOT (Batista e Silva et al., 2009), o processo de acompanhamento das dinâmicas territoriais beneficiava significativamente com a definição de um conjunto de orientações metodológicas para a sua elaboração (Prada, 2008).

Estas orientações suportariam a recolha, tratamento e disponibilização da informação necessária para avaliar o desenvolvimento territorial e monitorizar as suas dinâmicas. Neste cenário de uniformização, é possível a comparação entre territórios e a visualização alargada das dinâmicas através da agregação dos dados fornecidos pela escala local, enriquecendo todo o processo, incluindo em escalas superiores.

No fundo, representa a procura por práticas de trabalho mais eficazes e eficientes, assentes na lógica da cooperação e partilha de informação, tanto ao nível técnico como ao nível da tomada de decisão, exprimindo coordenação intersectorial e multi-escala na programação e gestão da intervenção territorial (Montalvo, 2003; Prada, 2008).

Atualmente vive-se um ambiente institucional favorável com a vontade de conhecer melhor a cidade e as suas dinâmicas, sendo tema nacional a descentralização de poderes da administração, pretendendo dotar as autarquias de meios para serem elas a contribuir para o desenvolvimento do país e das regiões a partir do nível local, designadamente em matéria de OT. Esta temática, para além de revelar um compromisso institucional nas matérias de monitorização, reforça o entendimento de que o território necessita de ser acompanhado de perto, com o detalhe, conhecimento e familiarização que só a escala local possui - “(...) *um mundo globalizado que precisa de cuidar dos problemas a nível local*”²⁷ (Beas, 2011, p. 5).

No entanto, a escala local também apresenta as suas debilidades no que respeita à eficiência e eficácia nas matérias do OT e que têm que ser superadas. Estas debilidades relacionam-se com o facto de frequentemente apresentar práticas autorreguladas, não enquadrar devidamente políticas de hierarquia superior, ser praticada de forma pontual e ao ritmo dos ciclos políticos, sob a pressão dos atos eleitorais e não incorporando noções de flexibilidade e margem negocial (CMAF, 2008).

Concluindo, a investigação permite entender a importância e mais-valia das práticas de acompanhamento nos processos de OT, em especial no que diz respeito à monitorização das dinâmicas territoriais. Reflete como estes processos são levados a cabo nos casos de estudo analisados, revisitando quais os seus elementos e procedimentos chave para o sucesso ou insucesso dos processos de monitorização e avaliação.

A constituição da MA onde se identifica os elementos e procedimentos comuns, contribuí para a criação de uma base metodológica para a realização destas práticas de forma uniformizada a nível nacional. Neste sentido, a investigação representa um contributo para o conhecimento das práticas correntes ao nível das ações de monitorização e avaliação de âmbito local e enquadradas no quadro do SGTP, numa perspetiva de harmonização e agregação de dados territoriais.

²⁷ Traduzido pelo Autor. Original: “*La paradoja del escenario actual que vivimos, nos presenta un mundo globalizado que necesita hacerse cargo de problemas a nivel local*” (Beas, 2011, p. 5).

6.6. Práticas correntes de monitorização e avaliação: produção do REOT local

Este ponto desenvolve uma análise crítica às práticas correntes de monitorização e avaliação no âmbito local do SGTP, no que diz respeito à produção do REOT local. Tem por base um estudo exaustivo de catorze REOT locais, ou equivalentes (Aguiar da Beira; Alcanena; Alfandega da Fé, Almada; Alter do chão; Amadora; Covilhã; Lisboa; Lourinhã; Moita; Oeiras; Porto; Setúbal; Sertã) tendo em conta os indicadores e informação neles contidos (conteúdo), a sua estrutura e organização (forma), e a análise detalhada de cinco REOT (Alcanena, Alfandega da Fé, Almada, Alter do chão e Amadora) ao nível dos indicadores, fontes de informação e datas de referência para os referidos relatórios (ver figura 15, figura 16 e anexo 11).

☰ Relatórios de Estado do OT

- Aguiar da Beira; Alcanena; Alfandega da Fé, Almada; Alter do Chão; Amadora; Covilhã; Lisboa; Lourinhã; Moita; Oeiras; Porto; Setúbal; Sertã

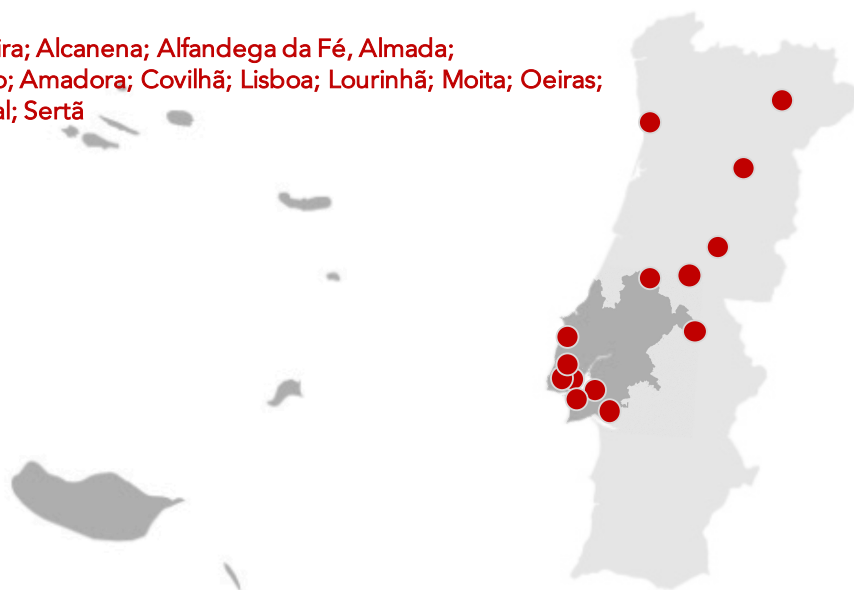


Figura 15: Localização dos 14 REOT Locais analisados. Fonte: Elaboração do autor.



REOT Local

Alcanena, Alfandega da Fé, Almada, Alter do Chão e Amadora

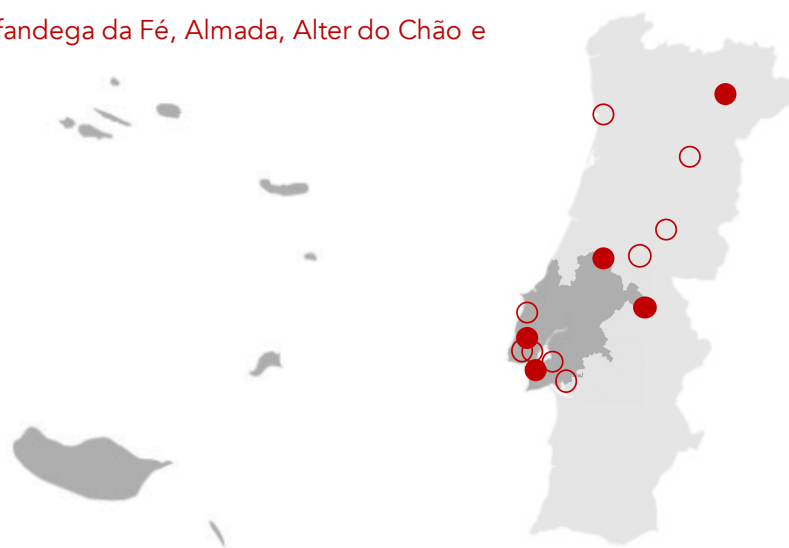


Figura 16: Localização 5 REOT Locais analisados de forma aprofundada. Fonte: Elaboração do autor.

O REOT local pretende assumir-se como ferramenta de acompanhamento do desenvolvimento territorial à escala municipal, informando o processo de OT e suportando a introdução de alterações e atualizações nos PMOT. O REOT local não foi idealizado como ferramenta exclusiva do âmbito local, uma vez que a utilidade do resultado do seu papel enquanto processo de acompanhamento e caracterização do território e da implementação das PPBT não se esgota na escala municipal, informando e alimentando a produção do REOT a escalas superiores (Regional e Nacional).

No entanto, as experiências de REOT local no SGTP são ainda muito escassas, irregulares, inconsistentes, pouco realistas, denotam uma ausência de uma visão estratégica de monitorização multinível, e tendem em desvalorizar o seu valor enquanto ferramenta (ver Cap. I – 6.4).

Escassas, porque existem em quantidade reduzida e porque ainda se verifica um elevado número de CM que não dispõem de REOT (DGT, 2018a, pp. 178–179). Mesmo entre os municípios que já produzem o seu REOT local, nas mais de duas décadas de existência deste relatório no RJIGT, são residuais os municípios que já dispõem do segundo REOT local.

Irregulares, visto que não existe um padrão cíclico da sua produção. Embora definido no RJIGT a sua produção regular, o ritmo de elaboração do REOT local não acompanha o definido pelo regulamento, pautando-se antes pela solicitação política ou pela necessidade de revisão dos IGT.

Inconsistentes, uma vez que muitas das experiências de REOT local decorrem sem as bases necessárias à sua produção, resultando em relatórios que antecedem a construção de um sistema de monitorização, o que leva a que o município adote

uma posição totalmente dependente de fontes externas, algumas delas com desfasamentos temporais muito significativos e que levam à utilização de dados desatualizados. A utilização de dados desatualizados, alguns com quase uma década de dilação, e.g. dados INE, leva a que as análises produzidas se verifiquem pouco realistas e apresentando, desfasamentos muito significativos da realidade territorial em certos temas. Por fim, a ausência de uma visão estratégica multinível, uma vez que o REOT local é elaborado município a município, comprometendo a articulação entre relatórios, e a agregação e comparação de dados e informações, limitando assim a capacidade e o contributo do papel da monitorização e da avaliação no OT.

A desvalorização do REOT local inicia-se logo à partida com o facto de as CM não acompanharem o desenvolvimento territorial e da implementação das PPBT e que, posteriormente, em muitos casos serve de justificação para a incapacidade de produção do REOT (Mourato, 2017). Isto porque não existindo monitorização, não existe informação para suportar a sua produção. Este é ainda o panorama de muitos municípios no SGTP, onde o REOT não é visto como uma ferramenta ativa para o OT, mas sim uma ameaça sob o ponto de vista da chamada de responsabilidade política em relação às opções tomadas, sendo a sua produção evitada. Mesmo quando produzidos, e.g. REOT Amadora, a existência do REOT é, por norma, justificada por se tratar de uma imposição legal e não pelas qualidades que este consegue introduzir no processo de OT (Costa, 2015b).

Neste cenário, surgem casos como o REOT Aguiar da Beira, um documento que embora não apresente qualquer conteúdo respetivo ao acompanhamento do OT é intitulado de REOT (2014), limitando-se a informar que o REOT de Aguiar da Beira apenas será realizado em 2019 (CMAB, 2014b). É uma situação que não é única, e retrata que ainda se verificam administrações locais que não consideram relevante e do interesse municipal a produção do REOT local (Branco, 2017), num panorama onde a desvalorização generalizada do REOT supera a ferramenta, estendendo-se ao próprio ato de monitorizar o OT e avaliar as PP.

A desvalorização do processo de monitorização é a principal causa para a escassez de informação de base territorial que predomina no âmbito local, e por consequência, nos âmbitos regional e nacional. Sem uma cultura de avaliação que valorize a monitorização, é extremamente difícil garantir a existência de informações e evidências que possam alimentar a produção de relatórios de acompanhamento (Amado, 2018a). E.g. Na autarquia da Covilhã, o processo de produção do RAPDM viu a sua produção marcada pela escassez de dados e informações de base territorial atualizadas e com capacidade para cobrir todo o território municipal (Amado and Cavaco, 2017).

No caso do RAPDM Covilhã, a escassez de informação de base territorial leva a que este relatório partilhe de muita da informação constante no relatório de caracterização apresentado na revisão do PDM, não sendo clara a leitura dos efeitos da implementação do PDM e das dinâmicas territoriais resultantes. Esta situação não é exclusiva do RAPDM ou da Covilhã, sendo relativamente comum no SGTP, encontrar casos onde o RAPDM ou o REOT local correspondem a uma adaptação do relatório de caracterização elaborado na revisão do PDM, não só devido à falta de informação existente, mas sobretudo devido à ausência total de uma cultura municipal de acompanhamento e avaliação do OT e das PP de âmbito local que viabilize a produção de outro tipo de evidências territoriais.

As experiências de REOT local demonstram que a existe uma relação direta entre a produção municipal de evidências territoriais e a produção do REOT. No entanto, a opção por produzir, ou não, o REOT local, embora diretamente relacionadas, não decorre exclusivamente da capacidade de produção de informação. Por exemplo, Almada, município ativo em matérias de acompanhamento do desenvolvimento territorial, não dispõe de um documento intitulado REOT, embora o município execute um acompanhamento regular do desenvolvimento territorial e promova a avaliação do seu PDM. O acompanhamento do desenvolvimento territorial e do PDM Almada, é espelhado no Relatório de Avaliação da Execução do PDM e de Identificação de Fatores de Evolução (RAIFE) e não num eventual REOT Almada (CMA, 2008). Neste caso particular, o RAIFE assume um papel de REOT local, apresentando-se como um relatório abrangente e com facilidade de leitura e interpretação, onde é executada uma análise detalhada e com fontes de informação internas (produção local nos vários departamentos de especialidade) e externas (produção regional e a nível nacional).

A dependência em fontes de informação externas para fazer face à escassez de informação de base local, é transversal à totalidade dos municípios que dispõem de REOT. Em todos os REOT analisados, não se identificou um único caso que não apresentasse o recurso a fontes externas, nomeadamente ao INE. No entanto, o recurso ao INE não representa forçosamente uma dependência em termos de fonte de informação externa, uma vez que o INE surge como fonte de informação primordial ao se apresentar como fiel depositário da informação estatística produzida em Portugal. Deste modo, o recurso a informação disponibilizada pelo INE, e.g. estatísticas demográficas nacionais, representa a utilização de informação de base estatística validada pelo instituto português dedicado a essa matéria e não uma relação de dependência em relação a uma fonte externa.

No entanto, a análise identificou casos em que a dependência em fontes externas é total, e.g., onde os relatórios produzidos no âmbito local correspondem exclusivamente à apresentação dos dados produzidos pelo INE. No caso da Sertã,

embora não dispondo de um documento intitulado REOT, a autarquia está a desenvolver um RAPDM, marcado pela escassez de dados de base territorial e que denota uma total dependência dos dados disponibilizados pelo INE para suprir a ausência de informação nestas matérias. Por outro lado, Oeiras contrasta com este cenário ao apresentar no seu RAPDM um conjunto de informações atualizadas e oriundas de fontes diferentes, incluindo o INE, articulada com o que é produzido pelo departamento de SIG municipal e que permite extrair um conjunto de conclusões e orientações para efetivar o processo de monitorização (CMO, 2012).

Deste modo, a dependência de indicadores externos é transversal e não se cinge apenas aos territórios de menor dimensão e recursos, e que por norma se apresentam com estruturas técnicas menos capacitadas. Mesmo quando analisados os territórios litorais e de maior dimensão, verifica-se que a dependência é transversal, e.g., tanto o RAIFE (Almada), como os REOT da Amadora, Lisboa, Lourinhã e Alfandega da Fé, produzem análises com suporte em indicadores externos, e.g. INE, conjugados com indicadores internos definidos pela autarquia.

Por outro lado, a dependência em indicadores externos pode ser um aspeto positivo, nomeadamente quando estes garantem a sua harmonização a nível nacional, e.g. dados censitários do INE, e devidamente conjugados com indicadores internos.

No entanto, no panorama atual as experiências de REOT local são, por norma, limitadas aos temas em que os dados externos são disponibilizados pela fonte externa, uma vez que a prática corrente é não existir informação proveniente de fontes internas. A título de Exemplo, o REOT Setúbal (2004) define um conjunto de indicadores para analisar as dinâmicas resultantes do desenvolvimento territorial, assentes nos dados disponibilizados pelo INE, não existindo a definição de indicadores com suporte em fontes internas, que de algum modo se articulam (CMS, 2004).

Nas experiências em que as autarquias definem indicadores com suporte em fontes internas, as experiências de REOT revelam que estes indicadores escolhidos pelas autarquias são definidos município a município, dando origem a indicadores que não garantem a possibilidade de agregação ou cruzamento. É o reflexo da falta de uma visão estratégica de conjunto que oriente a monitorização à escala local, nomeadamente na recolha, processamento e tratamento de dados para a produção do REOT local, e que se estende também à disponibilização e apresentação das suas conclusões e resultados. E.g. no RAIFE (Almada) é possível identificar um conjunto de informações para espelhar alguns temas, e.g., a mobilidade, que não

são possíveis de agregar com as informações disponibilizadas pelos REOT da Amadora ou Alfandega da Fé, ao nível dos mesmos temas.

Por vezes, é o próprio âmbito, objetivo e resultado dos documentos produzidos e do processo adotado que torna impossível a agregação dos dados e das informações que constam nos relatórios para uma leitura de conjunto. O REOT local, caso não se suporte num processo que desde início perspetive a harmonização, compromete a utilidade dos seus resultados numa escala supramunicipal ao inviabilizar o alcance de uma visão territorial de conjunto.

Esta situação transversal aos vários REOT locais analisados, onde a regra é que estes se apresentem moldados ao município a que dizem respeito e sem grande aplicabilidade a outro município, e.g., o REOT Lourinhã. O REOT Lourinhã, e.g., foca a análise da dinâmica urbanística e do seu respetivo grau de concretização segundo cinco sectores (mobilidade; infraestrutura; povoamento e coesão urbana; áreas sensíveis, condicionantes e riscos; atividades económicas), tratando cada um dos sectores de acordo com as especificidades do seu PDM, e sem qualquer perspetiva ou estratégia de agregação, harmonização ou visão de conjunto numa escala supramunicipal (CML, 2011).

Por outro lado, o REOT Amadora (2007, 2014), muito conectado com a monitorização da vigência do PDM e com a realização dos seus objetivos pré-estabelecidos, faz uma monitorização suportada numa base de dados estatísticos desagregados através da qual produz as suas análises (CMA, 2014, 2007; Costa, 2015). A opção por trabalhar com dados estatísticos desagregados permite a agregação futura destes dados, consoante as especificações da análise a produzir. Deste modo, consente que a definição de classes, quartis ou intervalos na apresentação de um indicador, possa ser ajustada e adaptada em função das análises futuras – municipais ou de conjunto (Antunes and Costa, 2017).

Neste sentido, a autarquia (Amadora) consegue produzir o seu REOT organizado segundo um conjunto de eixos, definidos de acordo com a estrutura do PDM e com a lógica municipal de gestão do próprio IGT, sem comprometer a produção de análises futuras que possam a vir a ser estruturadas com outros eixos (CMA, 2014c). Ou seja, o município constrói uma base de dados desagregados, organizada cronologicamente e que vai sendo atualizada, à qual se recorre nos momentos em que pretende proceder à produção das análises territoriais, salvaguardando sempre a possibilidade de utilização futura dos dados segundo o tratamento e agregação mais adequado para fazer face à análise pretendida (Antunes, 2017). Este princípio de não comprometer a utilização futura dos dados segundo óticas distintas, e tornando a base de dados numa espécie de banco de dados desagregados, mais flexível e adaptável às variedades de análises que se podem vir a querer produzir, está diretamente relacionado com a utilidade da informação a curto, médio e longo prazos (Branco, 2017).

O REOT da Amadora destaca-se pelo modo como a utilidade do REOT é entendida, onde esta não é vista apenas numa ótica material do documento produzido (relatório), mas sobretudo numa perspetiva processual de construção de uma base de dados que se vai consolidando à medida que acompanhar o desenvolvimento do processo de monitorização que lhe está associado (Costa, 2015c).

Deste modo, a Amadora adota uma ótica mais focada no processo e menos relatório (Antunes and Costa, 2017), que é partilhada por outros municípios, e.g. Lisboa, com um processo de monitorização do OT dinâmico e com a produção pontual do REOT (Branco, 2017).

O caso de Lisboa contrasta com grande parte da realidade dos restantes municípios, em especial da região interior, não só pela complexidade urbanística do objeto urbano, como pela dimensão dos serviços administrativos associados ao OT, estando a autarquia dotada de um vasto corpo técnico especializado e bem equipado em termos de infraestruturas SIG e SEAD. O foco político, ao nível da vereação, em deter um processo de monitorização contínuo e atualizado de forma permanente, providenciou à autarquia um SIG de excelência, alimentado pelos serviços municipais e detendo uma base de dados bastante completa e realista do território (Branco, 2017).

No entanto, a arquitetura do SIG e a estrutura da base de dados que o alimenta é atualizada por substituição (2017), o que exige a produção regular do REOT para que exista um registo que possibilite a realização de análises comparativas entre períodos homólogos, caso estes não correspondam ao momento da última análise efetuada. Ou seja, atualmente a base de dados é alimentada de forma contínua, não dispondo da capacidade de produzir um histórico organizado de forma cronológica. Visto que o acompanhamento é feito de através da produção de indicadores, e esta produção se pauta pelo ritmo da solicitação ao nível da vereação, a autarquia acaba por ainda não conseguir explorar ao máximo o potencial do SIG e do processo de monitorização que tem vindo a implementar (Branco, 2017).

O registo cronológico das transformações territoriais é crucial para a monitorização do OT porque, por um lado garante uma postura atenta às transformações territoriais, e por outro lado assegura uma análise da evolução do desenvolvimento territorial ao longo do tempo e não suportada apenas em duas referencias de registo. Nos REOT locais analisados, verifica-se que os municípios ainda elaboram o seu REOT com análises agrupadas por períodos condicionados pelas series de dados produzidos pelo INE, e.g., o REOT Moita (2013) que se organiza em dois períodos de análise: 2000-2010 (revisão PDM) e 2010-2012 (PDM de segunda geração) (CMM, 2013).

A utilidade das experiências de REOT local mostram que a sua utilidade se encontra diretamente relacionada com dois aspetos fundamentais: (1) o grau de desenvolvimento e capacidade da estrutura de monitorização que o alimenta; e (2) a apresentação sistematizada e transparente das conclusões do documento.

(1) O grau de desenvolvimento e capacidade da estrutura de monitorização reflete a vontade política e técnica em realizar de práticas de monitorização e produzir o REOT (Mourato, 2017).

As experiências de REOT local revelam que não existe uma relação obrigatória entre a dimensão da autarquia, os seus recursos técnico-financeiros, e a realização da monitorização e respetiva produção do REOT.

As iniciativas de monitorização e a produção do REOT surgem em municípios com diferenças enormes em termos de recursos, e.g. Alter do Chão e Lisboa, verificando-se apenas em comum nestas autarquias a forte aposta política e técnica na monitorização do desenvolvimento territorial.

Exemplo disso é Alfândega da Fé que, embora não disponha de um REOT, consegue reunir as condições e os recursos necessários a apresentar um Relatório de Avaliação do PDM e da Evolução das Condições Municipais (RAECM) que, em grande parte, dá resposta ao que é avançado pelo RJIGT como pretendido com a produção do REOT (Alfândega da Fé, 2008).

(2) Apresentação sistematizada e transparente das conclusões do documento, uma vez que das experiências existentes, os REOT locais extensos acabam por não dar resposta em tempo útil por não se apresentarem ágeis e de manuseamento rápido no apoio à tomada de decisão (Antunes and Costa, 2017; Castelo Branco, 2018). Por exemplo, o REOT Lisboa, apresenta um documento extremamente extenso, com cerca de 300 páginas 1ª versão (2009) e quase 400 páginas na segunda (2015) (CML, 2016, 2009), o que ao nível da gestão autárquica o torna um documento de natureza de registo do estado do OT num determinado instante, e não para um documento corrente de apoio e suporte à decisão. É impensável imaginar que um documento como o REOT de Lisboa 2015, com 399 páginas de relatório, acompanhado por 156 páginas de anexos e um Sumário Executivo, será utilizado como suporte à tomada de decisão por parte do corpo político.

Esta é a razão do aparecimento da figura do Sumário Executivo no REOT de Lisboa (2015), e também da Amadora (2014), refletindo a dificuldade sentida em selecionar a informação essencial a constar no REOT e que seria resolvida com a disponibilização de um conjunto de orientações para a sua produção a nível nacional, e.g., à semelhança dos guias para a revisão do PDM, e que leva a que grande parte dos REOT locais funcionem como um depósito de toda a informação disponível e acessível pela autarquia no momento da sua produção, não existindo uma filtragem ou uma estratégia de sintetização e apresentação.

A apresentação sistematizada e transparente das conclusões relaciona-se ainda com o modo como o REOT transmite a informação que produz. Relatórios apresentando conclusões direcionadas para o apoio à intervenção territorial, e.g., como o REOT Amadora através do seu sumário executivo; o RAIFE (Almada) que no final de cada eixo de análise, apresenta um quadro de referência e uma matriz SWOT que suporta a adaptação da estratégia de desenvolvimento municipal e fundamenta a revisão do PDM (e aferição dos restantes PMOT caso se aplique); ou o RAECM (Alfandega da Fé) que reflete as práticas de OT e aos hábitos de planeamento do município, analisando de forma cronológica o historial do processo de planeamento que tem vindo a ser adotado e executado por parte da administração local; verificam-se mais utilizados do que relatórios focados em caracterizações do momento territorial do município, como, e.g., Oeiras que não dispõe de um documento intitulado REOT, surgindo o acompanhamento direcionado para uma plataforma eletrónica *dashboard de monitorização da execução do PDM* que, porém, atualmente apenas se centra no acompanhamento da efetivação dos índices de utilização definidos em PDM, e num relatório de avaliação do PDM elaborado no momento de revisão (CMO, 2018, 2012).

Ao nível da sintetização da informação, o REOT Amadora de 2014 surge como referência ao apresentar uma estratégia de comunicação que culmina num documento estruturado de modo a dar resposta aos dois principais utilizadores do documento, o corpo político e o corpo técnico.

O REOT Amadora propõe a leitura do relatório do REOT para o corpo técnico, e a leitura do sumário executivo para o corpo político. Assim sendo, o relatório do REOT é bastante técnico, extenso e exaustivo, direcionado para uma leitura técnica que não se destina ao corpo político na tomada de decisão, visto que exige o domínio dos conceitos envolvidos para o correto entendimento do documento. Deste modo, fica o Sumário Executivo, com a função de síntese do REOT às conclusões da análise e a utilização dos principais resultados, considerados necessários ao apoio à tomada de decisão (Amadora, 2014).

Da análise realizada ao panorama geral de produção de REOT locais, torna-se claro que a capacidade e requisito de entender e caracterizar o estado atual do território, bem como o modo como este tem vindo a evoluir, é o mote à realização do REOT e, simultaneamente, o principal entrave que este enfrenta na sua produção. Esta situação é transversal e ultrapassável com a disponibilização por parte da administração central, de um documento orientador e de cariz metodológico que auxiliasse a produção do REOT local. A existência deste documento, extinguiu os casos em que os municípios justificam a não realização do acompanhamento da implementação das PPBT devido à inexistência de indicações operacionais, e introduzia garantias de harmonização a nível nacional, nomeadamente ao nível: do

conteúdo da informação recolhida; métodos de recolha de dados; método de tratamento dos dados; análises realizadas; indicadores produzidos; métodos de construção dos indicadores; apresentação e disponibilização da informação; entre outros.

No entanto, no panorama atual, a disponibilização deste documento de forma *top-down* avizinha-se de difícil implementação, uma vez que os municípios apresentam grandes disparidades em termos da prática de acompanhamento (cultura de avaliação) e capacidade de realizar esse acompanhamento (capacidade técnica e recursos), produzindo informação muito distinta (abrangência, detalhe, regularidade), com fontes muito díspares e que muito dificilmente permite agregação. Neste sentido, a presente investigação de doutoramento procura dar resposta à necessidade de realizar um esforço de síntese da situação existente, procurando identificar quais os elementos capazes de ser produzidos de forma harmonizada, ou seja, por todos os municípios, numa perspetiva de entender quais os indicadores que podem ser atualmente construídos de forma transversal. Isto porque, é cada vez mais consensual a importância da harmonização e compatibilização da informação territorial produzida na escala local, para que esta possa ser utilizada em todo o seu alcance, nomeadamente no sentido de permitir visões de conjunto e fazendo comparações entre territórios.

Face a este panorama, e ao contexto do SGTP (arquitetura, orgânica e funcionamento) torna-se necessário que este processo de evolução das práticas de acompanhamento e avaliação seja executado de forma incremental, onde o conjunto de indicadores a produzir de forma harmonizada resulta de um produto em constante evolução que, por si, vai evoluindo e adaptando-se aos contextos de desenvolvimento.

Ao longo deste processo de evolução incremental, é esperado que este conjunto de indicadores veja resolvidas problemas e questões atuais como, e.g., o rigor, a adoção de uma postura crítica e a dependência excessiva nas fontes externas, sobretudo no INE. Falta de rigor na construção do documento, e.g., nos REOT locais é comum apresentarem-se dados estatísticos carecendo da indicação da fonte, e algumas das análises realizadas ficam aquém do pretendido devido à distância temporal (em relação à data de recolha – ano de referência) entre dados articulados e relacionados.

A adoção de uma postura crítica na produção do documento, e.g., O RAECM (Alfândega da Fé) destaca os aspetos considerados positivos e menos positivos do processo de implementação das PPBT, mencionando particularmente as situações em que a intervenção territorial teria beneficiado de um acompanhamento mais próximo, evidenciando as limitações ao nível dos recursos e serviços (corpo técnico e desarticulações existentes na estrutura orgânica).

E a procura em reduzir a dependência excessiva em dados do INE, nomeadamente os dados censitários, uma vez que a periodicidade do recenseamento (população e habitação) se revela longa e desajustada à necessidade de monitorização regular da transformação territorial, cada vez mais rápida e complexa e que exigem respostas adequadas baseadas em evidências empíricas sólidas (CML, 2009).

7. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E INDICADORES

7.1. Perspetiva de criação do Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo (ONOTU)

O Observatório Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo (ONOTU) visa um SIT que tira partido das infraestruturas de dados e da informação produzida a diferentes níveis administrativos, agregando-a e apresentando-se como suporte de assimilação e disponibilização dessa informação para efeitos de monitorização, avaliação e definição de PP com expressão territorial no quadro do SGTP.

O ONOTU foi estabelecido como um objetivo a desenvolver no quadro da primeira versão da LBOTU (1998) (Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto) e do RJIGT (1999) (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro), no entanto nunca viu definida a sua configuração institucional e por isso nunca chegou a ser implementado junto da DGT (ex. DGOT-DU), como previsto (DGT, 2014b; Garrett and Castelo Branco, 2018). São vários os motivos que se apontam como justificação para não terem sido criadas todas as condições para a implementação do observatório, entre as quais se destacam o contexto (ou vontade) político interno e externo, questões regulamentares, técnicas e administrativas (Castelo Branco, 2018; Mourato, 2017).

Atualmente, o ONOTU não está formalmente previsto na última revisão do quadro jurídico, apesar de ter sido consagrado em 2007 na lei orgânica da DGOT-DU (atual DGT) (DGT, 2018b, p. 178) como plataforma a desenvolver no âmbito da operação de Instrumentos de Planeamento e Políticas (IPP) para o Quadro Estratégico Comum (QEC) na área do ambiente (Prada, 2008).

No entanto, a criação de um observatório da natureza do ONOTU é cada vez mais pertinente e necessária no SGTP, tanto à territorialização das PP como à promoção da gestão e coesão territorial (Amado, 2018a; DGT, 2014b; Gaivoto, 2017a; Pereira, 2017). A existência de um observatório com as especificações do ONOTU representaria um sinal de inovação e atualização do SGTP, que beneficiaria de uma estrutura de observação permanente para efeitos de monitorização das dinâmicas territoriais e urbanas e das políticas de desenvolvimento territorial a nível nacional (*territorial dashboard*) (DGT, 2014a, p. 15).

A criação do ONOTU tem por base a lógica de um SIT integrado para a gestão de informação intersectorial de base estatística, proveniente das diferentes fontes, níveis e escalas do SGTP (DGT, 2014b). Neste sentido, apresenta-se como um observatório que tira partido da cooperação institucional, tanto ao nível da infraestrutura como dos dados e informações que a alimentam. O ONOTU tira partido das infraestruturas de recolha e tratamento de dados já existentes, e da informação com carácter estratégico, técnico e científico que são atualmente produzidas e detidas pelas várias entidades públicas nos seus diferentes níveis administrativos.

Ou seja, constitui-se como plataforma à escala nacional de agregação, tratamento e disponibilização da informação de base territorial que é produzida nas escalas inferiores (municipal, intermunicipal, regional), convenientemente traduzida em indicadores harmonizados a nível nacional para suporte à monitorização, avaliação e aferição das estratégias de desenvolvimento que sustentam a definição de PPBT (Amado, 2018a; DGT, 2014b, 2013).

A implementação do ONOTU é um sinal de evolução do SGTP, que surge como um preceito para o seu desenvolvimento e cuja pertinência tem sido constante no universo da definição, implementação e acompanhamento das PP que nele são desenvolvidas. É um observatório previsto desde dos primórdios do SGTP, aquando inscrito na primeira versão do RJIGT (1999) (RJIGT, art.º 144º; cf. DL nº 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL nº 316/2007, de 19 de Setembro), e que de certo modo se mantém na recente revisão de 2015, embora orientado para a criação de uma forma de Plataforma Colaborativa de Suporte à Gestão Territorial (PCGT) integrada nos SIT (RJIGT, art.º 57 e art.º 190, cf. DL nº 80/2015, de 14 de Maio) .

Deste modo, o ONOTU nunca perdeu a sua pertinência e interesse no quadro do SGTP (AD URBEM, 2010), pelo contrário, viu reconhecida a sua pertinência nas recentes revisões do quadro legal e regulamentar (LBOTU e RJIGT), porém com uma atualização face ao contexto atual, às orientações europeias da PCE, (ver Cap. I - 2.5), e de encontro com a criação da PCGT (Medeiros, 2017).

No âmbito da revisão do quadro legal e regulamentar, na perspetiva de criação da PCGT e das orientações europeias traduzidas na PCE, faz sentido que o ONOTU assuma um papel de plataforma redistribuída nas várias escalas do SGTP e funcionando em rede à semelhança de outros observatórios, e.g. o ESPON a nível europeu (IFDR, 2009), promovendo a cooperação institucional e a coesão territorial. Ou seja, que o ONOTU se desmultiplique numa rede (*network*) de observatórios locais e regionais, segundo uma lógica *bottom-up*. Deste modo, cada observatório (local, regional ou nacional) funciona como uma estrutura autónoma que à sua escala é responsável por recolher, tratar e disponibilizar informação às restantes escalas (Amado and Cavaco, 2017).

O ONOTU funciona ainda como indicativo de qual a informação a produzir, considerada relevante para alimentar o observatório nacional e permitir a avaliação das PP de OT e do SGTP. Para tal, a constituição dos observatórios necessita de se suportar numa cultura de acompanhamento integrada, e que os articule na construção de uma base comum de conhecimento, sólida e harmonizada, que é alimentada com as evidências e o conhecimento produzido nas várias escalas (Prada, 2008).

Neste sentido, torna-se premente criar bases de harmonização e coerência, ao nível dos procedimentos a adotar na operacionalização da rede (*network*) de observatórios. Nomeadamente, é necessário conceber as respetivas bases metodológicas e instrumentais para conduzir o acompanhamento no âmbito local de forma harmonizada, garantindo que cada observatório local produz informação capaz de ser agregada e cruzada nos observatórios das escalas superiores (Amado and Cavaco, 2017). Atualmente, este tipo de partilha de informação e cooperação institucional em processos onde a escala local alimenta um sistema de informação nacional não é uma novidade no quadro do SGTP, e.g. no caso do Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas (SIOU) onde as administrações locais são responsáveis por comunicar ao INE o conjunto de informações estatísticas que alimenta o sistema (INE, 2014; Vala and Neves, 2018).

O novo quadro legal e regulamentar abre espaço à criação de plataformas de observação a várias escalas, assentes na articulação de dados e indicadores estatísticos de forma harmonizada e com vista ao reforço da territorialização das PP. E.g. o RJIGT vigente (2015) (DL n.º 80/2015, de 14 de Maio) reforça a obrigação de executar a monitorização e avaliação de PP, consagrando-a no dever de produção de REOT nas três escalas do SGTP, o que reabre o caminho à operacionalização do ONOTU para a articulação entre níveis de política. Fica assim reforçada a porta que já tinha sido aberta à data da publicação do LBOTU (1998) (Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto) e do RJIGT (1999) (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro), com o dever de acautelar os efeitos que a implementação das PP possam induzir no território, com vista à criação de uma estrutura de observação orientada para a pesquisa e tratamento regular de dados estatísticos e consequente produção de informação de base territorial harmonizada.

São intenções que decorrem de orientações europeias, e que se viram vertidas no PT 2020 e consideradas na reforma do quadro legal do OT em Portugal (Pereira, 2017). É nesta ótica que o novo RJIGT exige que todas as PP contenham e prevejam mecanismos e indicadores para a monitorização da sua execução, numa perspetiva futura de alimentação de uma base de conhecimento com detalhe da escala local, centralizada a nível nacional, e que apoia a perspetiva de criação de uma visão holística do território (Amado, 2018; Ferrão and Mourato, 2010). Isto porque as PP de OT necessitam de ser enquadradas a uma escala superior, visto se tratarem de políticas de desenvolvimento que têm desafios transversais e transfronteiriços, e que por isso necessitam de ser tratados no seu contexto territorial alargado (Amado and Cavaco, 2017). A impossibilidade de consultar uma plataforma que permita uma visão holística do território, coordenando políticas e intervenções, prejudica a eficiência e eficácia do SGTP (Medeiros, 2017).

É neste panorama que é aclamada a criação de um observatório do território, com abrangência nacional, que permita acompanhar e avaliar a implementação e execução das PPBT e as dinâmicas que estes originaram (J. Gonçalves, 2011). No

entanto, as dinâmicas territoriais e os desafios com que as PP se deparam incidem sobre matérias que exigem um tratamento com o detalhe e profundidade que, em certos aspetos, apenas a escala local é capaz de disponibilizar (Mourato, 2017). Deste modo, requer-se a capacidade de alimentar e aceder a uma base de informação multinível, assente numa rede (*network*) de observatórios locais, regionais e nacional, segundo uma lógica *bottom-up*, capaz de fornecer uma visão holística da situação em causa e promovendo formas de governança territorial multiníveis (*multi-level governance*) (Ferrão, 2010).

Neste sentido, uma estrutura administrativa que desempenhe a função de ONOTU, tem que garantir harmonia entre escalas, definindo de forma clara quais os dados a recolher e como deveram ser tratados e disponibilizados, de forma orientada para a criação de uma rede de conhecimento sobre as dinâmicas de transformação do território e as políticas públicas de OT integrada e harmonizada a nível nacional (DGT, 2018b, 2018c, 2014b, 2013). Esta situação é cada vez mais reconhecida no universo das PP, à medida que o ritmo das transformações e dos impactos das PP aumenta e os agentes decisores não dispõem de evidências territoriais que retratem o estado do território, impossibilitando uma tomada de decisão em tempo oportuno e fundamentada nas dinâmicas verificadas (Amado and Cavaco, 2017, 2015; Antunes and Costa, 2017; Castelo Branco, 2018; Mourato, 2017; Pereira, 2017; Vala and Neves, 2018).

O ONOTU torna-se cada vez mais essencial à evolução do SGTP e à melhoria das suas PP, num momento em que estão criados os requisitos legais para o acompanhamento da implementação das PP e já estão a ser desenvolvidos sistemas de indicadores, e.g. indicadores municipais de OT ou o Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, porém sem a existência de um observatório que garanta a articulação entre escalas e níveis, que apenas pode ser feita por harmonização dos indicadores e dos procedimentos (ver Cap. II - 7.1 e 7.2). Neste sentido, deverão direccionar-se os esforços para a definição da arquitetura do sistema de indicadores de âmbito nacional que suportará o ONOTU, tendo por base:

“(...) incluir indicadores articulados aos vários níveis geográficos de análise que se poderão agregar/desagregar de forma a permitir análises comparáveis ao nível municipal, intermunicipal, regional e nacional, sem prejuízo da possibilidade de desenvolvimento de informação específica para cada nível.

Os indicadores passíveis de leitura e agregação até ao nível nacional constituirão o tronco comum do sistema – a sua componente central – e a informação base para a sua construção será de produção obrigatória para as diversas entidades envolvidas.

Além desta componente central, o sistema admite o desenvolvimento de troncos específicos, de nível regional ou de nível municipal, da responsabilidade das respetivas entidades – CCDR ou municípios – visando a observação e avaliação de

questões específicas/particulares consideradas de relevante importância para os respetivos territórios“ (Catita et al., 2011a, p. 8).

7.2. Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (SNIOT)

A definição de um Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (SNIOT) é já há muito tempo aclamada no contexto do SGTP, sobretudo porque a inexistência de uma cultura produção de informação rigorosa, interoperacional e de atualização sistemática se assume como a principal condicionante e ameaça à consolidação das práticas de monitorização e avaliação. Neste sentido, e face ao contexto atual da avaliação em Portugal, mantém-se oportuna a definição do conjunto de indicadores a recorrer para monitorizar as dinâmicas territoriais e avaliar a execução da PP no território Português, de forma viável e de acordo com as capacidades técnicas de cada âmbito do SGTP, utilizando para isso apenas as variáveis para servir os objetivos de avaliação e não todas as variáveis que poderiam ser medidas ou analisadas num contexto ideal (Amado and Cavaco, 2017; DGA, 2000b, p. 5). Deste modo, o SNIOT ambiciona a definição de um conjunto de indicadores síntese, a produzir a nível municipal, que possibilitem a sua aplicação transversal e articulada à escala nacional, numa ótica de alimentação de um ONOTU com abrangência nacional.

O SNIOT decorre de um projeto desenvolvido no âmbito do quadro das competências da antiga DGOTDU, (atual DGT), com vista à conceção e implementação de um sistema nacional de indicadores e dados normalizados sobre o OT, alicerçado nos objetivos estratégicos e destinado à monitorização e avaliação das PP e do OT (Carmo, 2010, p. 9; Catita et al., 2011b). A definição de um SNIOT surge no quadro das competências da antiga DGOTDU, pela necessidade de definição do conjunto de indicadores estatísticos de base territorial nos vários domínios do OT, que possibilite a produção e combinação de informação de natureza distinta, de forma agilizada e através da agregação de dados e informações. Ou seja, o objetivo do SNIOT não é fazer face à escassez genérica de produção de informação, mas sim á falta de harmonização na produção da informação. O SNIOT visa uma bateria de indicadores com vista ao reforço da territorialização das políticas públicas (MAOT, 2015, p. 15), pressupondo que este se verifique suficientemente abrangente e flexível para responder a solicitações nos

diversos âmbitos, domínios e especificidades (Catita et al., 2011a, p. 7), nomeadamente:

Auxiliar na produção do REOT (nacional, regionais e municipais);

- Permitir a monitorização da implementação dos IGT;
- Contribuir para a avaliação de estratégias territoriais contidas noutros instrumentos de política com impacte territorial (e.g., Plano Estratégico Nacional de Turismo, Plano Rodoviário Nacional, Plano Regional de Ordenamento Florestal);
- Permitir a avaliação da implementação de medidas concretas de PP;
- Permitir a elaboração de análises de base territorial com finalidades diversas, e.g. AAE, AIA e AST;
- Contribuir para a produção nacional de dados estatísticos;
- Alimentar estatísticas no âmbito do OT, a nível nacional (INE) e europeu (ESPON).

Prevía-se assim ver desenvolvida até ao final do 2º semestre de 2011 uma proposta de SNIOT articulada nos âmbitos do SGTP (Carmo, 2010, p. 9), que não se veio a concretizar por questões do contexto político e de suporte ao desenvolvimento do projeto (Castelo Branco, 2018). No entanto, chegaram a ser desenvolvidos dois relatórios técnicos pelo grupo de trabalho coordenado pela antiga DGOTDU, no qual participavam, e.g., as CCDR (Portugal continental) e as DROT-RA Madeira e Açores, o INE, o DPP e a ANMP (Carmo, 2010).

Deste modo, apesar de não ter sido finalizada, a experiência do projeto do SNIOT permite formular um conjunto de conclusões (numeradas de 1 a 6) relativamente à estruturação de um sistema de indicadores com abrangência nacional, desenhado para o contexto do SGTP e com o objetivo de alimentar um observatório de PP e do território, como e.g. o ONOTU (Catita et al., 2011a, p. 6).

- (1) Um SNIOT necessita de ser um instrumento de trabalho comum às principais entidades públicas com responsabilidades de gestão territorial nos vários âmbitos (DGT, as CCDR e as CM), caso contrário não permite a exploração total das suas capacidades. Esta exigência não implica exclusividade na produção e indicadores, isto é, os indicadores podem ser complementados em cada uma das escalas por dados e indicadores específicos que as entidades responsáveis considerem necessárias e em função das condições específicas da sua área de responsabilidade. Ou seja, um sistema de indicadores de abrangência nacional tem que ser desenvolvido considerando os três âmbitos do SGTP, a fim de garantir harmonização, comparabilidade

e interoperabilidade da informação e dos resultados (Marques et al., 2010, p. 41).

(2) Através da harmonização de procedimentos a nível nacional, com a construção de uma base metodológica comum para recolha, tratamento e disponibilização da informação, fica garantida a possibilidade de uma utilização multinível da informação por via da agregação de dados e informações. Deste modo, e.g. garante-se que a informação recolhida e os resultados obtidos no âmbito do REOT local, é capaz de ser utilizada para alimentar o REOT regional e nacional, de acordo com o modelo de alimentação bottom-up preconizado. O mesmo se aplica à alimentação de estatísticas a nível nacional (INE) e europeu (ENDS, QREN e ESPON) (Catita et al., 2011a, p. 7).

(3) A produção de indicadores tem que ser feita no âmbito local, uma vez que as entidades de âmbito regional e nacional, e.g. CCDR e DGT, não estão capacitadas para concretizar essa produção, tanto ao nível dos recursos técnicos como da relação de proximidade que é necessário estabelecer com o território em causa. Deste modo, grande parte do sucesso de um SNIOT reside no âmbito local, uma vez que se trata de um sistema de indicadores hierarquizado, e que se alimenta segundo uma lógica *bottom-up* (ver anexo 13).

Ao suportar a recolha e produção de informações na escala de maior detalhe, um SNIOT deverá ser capaz de articular a informação territorial entre os vários níveis de forma fluída, e.g. mediante o desenvolvimento de mecanismos automatizados de agregação e desagregação dos dados, e garantir a disponibilização harmonizada da informação entre os três âmbitos (Catita et al., 2011a, p. 8).

(4) A estrutura de um SNIOT precisa de ter em conta a diversidade de contextos da escala local, tanto a nível territorial como da capacidade técnica e de recursos, de modo a garantir a viabilidade da sua operacionalização. Deverá por isso constituir-se como um sistema sintético e seletivo, a ser composto por um conjunto limitado de indicadores e desse modo garantindo exequibilidade na produção desses indicadores em tempo oportuno e com os recursos existentes (Amado and Cavaco, 2017). Por exemplo, a produção de indicadores que representem esforços acrescidos para os municípios, revelam-se condicionadores e comprometedores do sucesso de um SNIOT, porque é mais difícil alocar e garantir a existência de recursos nas administrações locais para a sua produção no ritmo desejado.

Neste sentido, um SNIOT deverá tirar o máximo partido dos indicadores existentes e estruturar-se com elementos comuns aos IGT de natureza estratégica (PNPOT, PROT, PIOT e PDM), numa lógica de fazer mais com menos recursos (Garrett and Castelo Branco, 2018).

- (5) O foco na eficiência e eficácia do sistema de indicadores de um SNIOT tem que ser regularmente atualizado e aferido, e.g., na seleção dos indicadores e informações base a recorrer, em função dos contextos de desenvolvimento.
- (6) Caso contrário, o SNIOT não é capaz de se manter atual, acompanhando o panorama de desenvolvimento, a evolução dos paradigmas de avaliação e a introdução dos avanços tecnológicos das estruturas associados às TIC nos SI, SIG, SAD e SEAD (ver Cap. I - 4.3).

7.3. Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas (SIOU)

O Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas (SIOU), é um caso de sucesso e que confirma a viabilidade de criação de um SI harmonizado a nível nacional com alimentação sistémica no SGTP, segundo um modelo *bottom-up* que está assente na comunicação regular entre âmbitos. O SIOU foi criado pelo INE e suporta-se em informação administrativa de carácter estatístico que é produzida na escala municipal (Neves and Moreira, 2017). Com essa informação, o SIOU produz um conjunto de indicadores definidos pela European Statistical Regulation (*Council Regulation (EC) N.º 1165/98 of 19 May 1998 concerning short-term statistics*) e que em Portugal é disseminado pelo INE (Neves and Moreira, 2017).

O SIOU recorre ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) (DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pela última vez pelo DL n.º 121/2018, de 28 de Dezembro) para alimentar a sua base de dados através do aproveitamento de procedimentos administrativos que decorrem no âmbito local. Neste sentido, o SIOU é alimentado com recurso a elementos de base estatística (questionários²⁸), entregues pelos requerentes à autarquia aquando da submissão de iniciativas de intervenção, e que posteriormente são transmitidos pelas autarquias ao INE a um ritmo mensal.

O envio mensal da informação constante nos questionários por parte dos municípios ao INE é obrigatória e está incluída no RJUE como tal²⁹ (Artigo 126º), sendo

²⁸ Questionários: (Q1) Inquérito às operações de loteamento; (Q2) Inquérito aos trabalhos de remodelação de terrenos; (Q3) Inquérito aos projetos de obras de edificação e demolição de edifícios; e (Q4) Inquérito à utilização de obras concluídas.

²⁹ RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – nova redação Artigo 126º “1 - A CM envia mensalmente para o INE os elementos estatísticos identificados em portaria”

especificados através da Portaria 235/2013 de 24 de julho³⁰ quais os elementos estatísticos referentes às operações urbanísticas que as CM necessitam de remeter ao INE (Neves and Moreira, 2017).

O SIOU destaca-se como SI por ter sido bem-recebido por parte das autarquias, pela abrangência que consegue alcançar com apenas quatro tipos de questionários, e porque as informações têm conseguido ser remetidas ao INE no ritmo idealizado no RJUE.

O SIOU, suportando-se nos seus quatro questionários cobre todas as fases do processo urbano, desde a desafetação dos solos, à construção urbana e à utilização dos edifícios nele implantados (INE, 2014b, p. 4). As áreas abrangidas pelo SIOU são os Loteamentos urbanos, trabalhos de remodelação de terrenos, obras de construção e demolição de edifícios, conclusão de obras e mudança de uso.

O SIOU destaca-se ainda por ter procurado aproveitar os procedimentos administrativos existentes como forma introduzir a recolha de informação necessária à alimentação do sistema. Deste modo, o SIOU surgiu nas autarquias como uma derivação natural dos procedimentos administrativos municipais de licenciamento e obras (INE, 2014b, p. 7) e não como introdução de novos procedimentos administrativos que implicariam esforços acrescidos aos municípios. Em acrescento, ao se apresentar como um SI específico para o atual sistema de licenciamento municipal de obras, o SIOU teve facilidade em servir-se do processamento de informação administrativa que as CM já possuem através exercício das suas competências, e.g. relativa a alvarás de licença ou autorização, comunicações prévias, pareceres prévios, projetos de obras municipais e operações de inquérito dirigidas a entidades isentas e a particulares (INE, 2014b, p. 6).

O SIOU foi recentemente reformulado (2014) com o intuito de se reforçar enquanto SI harmonizado e como instrumento de divulgação de resultados estatísticos de forma sistémica (INE, 2014b). Deste modo, procura a harmonização e estabilização dos conceitos técnicos aplicados através dos seus questionários, tirando proveito do cumprimento de um ato administrativo como processo de harmonização de conceitos, tornando-se fonte de informação primordial no que diz respeito ao fornecimento de dados de base territorial harmonizados e com o detalhe da escala local, e.g. o Ficheiro Nacional de Alojamentos (FNA) (Neves and Moreira, 2017). A reformulação do SIOU destaca-se ainda pela sistematização que procura através da incorporação de automatismos nos procedimentos, tanto por via de questionários eletrónicos como pela ligação a vários departamentos municipais, o que o torna um instrumento integrado nos sistemas municipais de gestão de dados.

³⁰ A Portaria 235/2013 de 24 de julho teve entrada em vigor a 25 de julho de 2013, embora com aplicação desde janeiro de 2013.

Embora ainda recente, o SIOU tem vindo a apresentar-se como um sucesso ao nível dos SI integrados, permitindo retirar um conjunto de conclusões relativamente à construção de um SI no quadro do SGT.

1. Um SI harmonizado a nível nacional tem que nascer de iniciativa regulamentar, introduzido como obrigatório, de modo a conseguir fazer face à relutância que existe para a sua aplicação de forma transversal. Não obstante a importância do desenvolvimento de experiências piloto, e de uma aplicação incremental de um SI que ao longo do tempo vai conquistando espaço no SGTP, um SI harmonizado a nível nacional tem que ser devidamente institucionalizado a fim de a certa altura ser capaz de garantir a sua aplicação transversal a todo o território.
2. O sucesso de um SI *bottom-up* reside na harmonização, tanto ao nível dos conceitos como dos procedimentos adotados. Na perspetiva de criação de um SI que articula diferentes âmbitos e entidades, torna-se imprescindível definir quais os indicadores a produzir, quais as fontes de informação a recorrer e como deve ser tratada e disponibilizada a informação.
3. Um SI deve procurar a simplicidade, tanto a nível do seu conteúdo e procedimentos, como do modo com que se posiciona e relaciona no SGTP. Ou seja, procurar relacionar-se com alguma componente já prevista no sistema, e aproveitar ao máximo os recursos existentes e incutir melhorias progressivas nos processos.
4. Um SI *bottom-up* necessita de garantir uma relação próxima e fluida na articulação entre âmbitos, o que exige uma comunicação regular. Nesta área, um SI harmonizado e que articula diferentes organismos e âmbitos do SGTP deverá considerar a possibilidade de incluir automatismos na alimentação do sistema e transposição da informação entre as várias escalas.

**Parte II: CONTRIBUTOS METODOLÓGICOS PARA
MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EM ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO**

Capítulo III: Monitorização das Dinâmicas Territoriais a nível Local: uma metodologia a aplicar no Sistema de Gestão Territorial Português (SGTP)

NOTA INTRODUTÓRIA AO CAP. III

O capítulo III tem como objetivo a construção de um método para a monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais a nível local, no âmbito do SGTP.

Para tal, numa primeira fase, são identificados os principais contributos que se podem retirar da revisão da literatura e da reflexão crítica realizada nos dois capítulos anteriores, não dispensando uma leitura atenta das respetivas conclusões, e colocando em evidência os critérios e componentes fundamentais a integrar na construção de sistemas de monitorização das dinâmicas territoriais. Ou seja, trata-se da sistematização de uma Metodologia para a construção de um Método (MM) ou Sistema de Monitorização para a monitorização das dinâmicas territoriais (ver Figura 17).

Numa segunda fase, a Metodologia para a construção de um Método é aplicada na estruturação de um Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT), designadamente através da identificação dos domínios e indicadores que de forma coordenada o compõem.

O capítulo III encerra com a apresentação detalhada do Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT), do seu sistema de indicadores e dos seus requisitos operacionais. Posteriormente, no capítulo IV, o MDT é validado através da aplicação ao caso de estudo da Amadora.

A apresentação e discussão dos resultados da aplicação é realizada no capítulo IV.

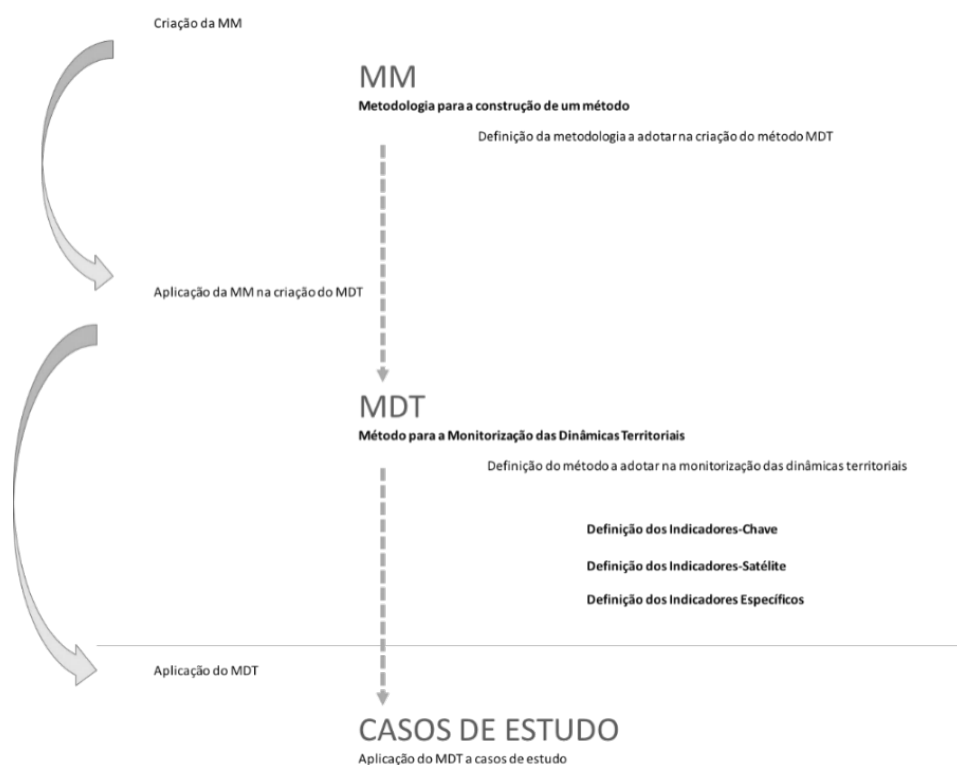


Figura 17: Estrutura do Capítulo III. Fonte: Elaboração do autor.

O capítulo III estrutura-se assim em três partes. A (1) primeira parte dedicada à reflexão em torno dos princípios a considerar na construção de um método ou sistema de monitorização e uma (2) segunda parte dedicada à construção de uma Metodologia para a construção de um Método (MM) .

Por último, uma (3) terceira parte onde se constrói um Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT) com recurso à aplicação da Metodologia para a construção de um Método (MM), apresentando um conjunto de reflexões em torno da operacionalização do MDT no SGTP, nomeadamente em termos de: articulação com o SGTP; modelo de tratamento e recolha de informação; fatores críticos (FC) no MDT para a monitorização e avaliação; modelo de utilização dos resultados na governança territorial e coordenação Intersectorial.

O estado da arte desenvolvido nos dois primeiros capítulos (capítulo I e capítulo II), centrado no tema da monitorização e avaliação em OT, primeiro num contexto alargado (internacional e europeu) (capítulo I) e depois focado no caso Português, terminando numa análise de experiências de acompanhamento e monitorização (capítulo II), assumiu-se como o alicerce de suporte ao desenvolvimento desta componente propositiva (ver Cap. I e II).

Assim, a investigação realizada permitiu estabelecer uma série de princípios, critérios e componentes que foram considerados na construção da referida MM. Estas considerações foram, para além de refletidas no processo interno de desenvolvimento da investigação, discutidas externamente numa série de entrevistas³¹ a especialistas nas matérias de monitorização e avaliação em OT, ou matérias envolvidas na atividade do OT e consideradas alvo de apreço, realizadas na fase de conceção metodológica. Estas entrevistas manifestaram um papel fundamental na adequação do método proposto para a monitorização das dinâmicas territoriais, atribuindo-lhe especificidades adequadas para uma aplicabilidade viável nas condições do quadro atual do OT e urbanismo, assumindo-se como um contributo passível de ser utilizado e aplicado pelas instituições e atores responsáveis pelas PP de OT em Portugal.

³¹ Dr. Adolfo Mesquita Nunes (ex – CML; ex- MAOT); Eng.º Carlos Fernando de Sousa Gaivoto (CARRIS); Dr. Carlos Pina (CCDR-LVT); Dra. Cristina Neves (INE); Dra. Cristina Paula de Jesus Garret (DGT); Professor David Vale (FAUL); Dra. Deolinda Costa (CM Amadora); Professor Eduardo José Rocha Medeiros (FCT - CEG - IGTP); Doutora Evelina Brigitte Moura (FCT); Professor Filipe Duarte Santos (FCUL); Professor Francisco Anacleto Louçã (ISEG); Dr. Francisco Vala (INE); Professor Fernando Nunes da Silva (IST); Professor João Cabral (FAUL); Professor João Carlos Antunes (CM Amadora); Professor João Ferrão (ICS-UL); Professor João Morais Mourato (ICS-UL); Professor Jorge Batista e Silva (IST); Professor José Álvaro Pereira Antunes Ferreira (IST); Linda Pereira (CCDR-LVT); Professor Luís Carvalho (FAUL); Professor Luís Capucha (ISCTE); Professor Manuel Duarte Pinheiro (IST); Professora Margarida Pereira (FSCH); Eng.ª Margarida Castelo Branco (DGT); Professora Maria Beatriz Condessa (IST); Professora Maria do Rosário Partidário (IST); Dra. Marta Alvarenga (CCDR-LVT); Professor Miguel Amado (IST); Eng.º Paulo Cambra (IST); Professor Pedro Conceição Silva George (FAUL); Eng.ª Rita Nicolau (DGT); Eng.ª Rosa Maria Pires Branco (FSCH/CML); Dr. Valdir Roque Dallabrida (UnC-SC); Professor Vítor Manuel Araújo de Oliveira (FEUP); Arq. Vítor Silva (vereador – Executivo CMA);

8. PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO TERRITORIAL

A monitorização e avaliação em OT pode ser realizada a três níveis. Ao nível do (1) plano, da (2) aderência do plano e ao nível do (3) sistema real (Batista e Silva, 2002), sendo que qualquer ação de monitorização se apresenta com uma série de exigências e trâmites às quais procura dar resposta, tanto no sentido de prosseguir a tarefa de monitorização, como para viabilizar a alimentação dos momentos avaliação (Amado and Cavaco, 2017; Batista e Silva, 2018; George, 2018a).

Assim sendo, o processo de monitorização implica, à partida, a clara definição do que se pretende alcançar e dos aspetos sobre os quais vai incidir (Batista e Silva, 2018; Medeiros, 2016; Mourato, 2017). Ou seja, exige-se ao processo de monitorização a capacidade de definir de forma clara uma série de princípios que circunscrevem o seu propósito, os objetivos, a capacidade de avaliar, a temporalidade, a informação, orientação para ação, a participação e a comunicação de resultados (Batista e Silva, 2018, 2006a; Ferrão, 2017; Mourato, 2017) (ver Cap. I - 4.4).

Desta forma, a investigação expõe de forma estruturada, os princípios a considerar na construção de um método ou sistema de monitorização e avaliação desta natureza, considerando que a avaliação tem que ser útil, incremental, regular, articulada, harmonizada, seletiva e isenta (ver figura nº 18).

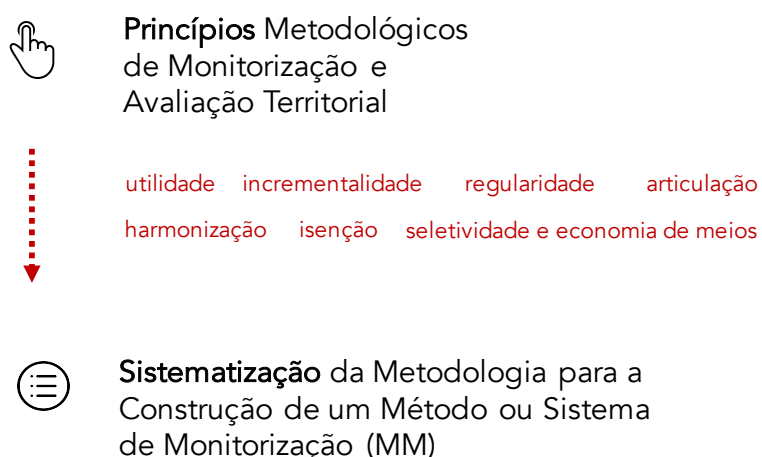


Figura 18: Princípios Metodológicos de Monitorização e Avaliação. Fonte: Elaboração do autor.

8.1. Princípio da utilidade

A avaliação das PPBT é imprescindível e a sua prática, ainda que insípida, tem tornado notória a necessidade de reforçar as suas ações de acompanhamento, melhorando a avaliação destas políticas (Amado and Cavaco, 2017; Ferrão and Mourato, 2010; George, 2018; Pereira, 2018). A monitorização e avaliação são imprescindíveis não só pelas vantagens que induzem em termos de ferramenta de acompanhamento atento da implementação das PPBT (Sanderson, 2009), mas também pela capacidade de validar as opções tomadas tendo em conta a relação entre os resultados verificados e os resultados esperados (Oliveira, 2011) - o que está a correr bem (Mourato, 2017) e o que está a correr menos bem (Cabral, 2017). Ou seja, é uma ferramenta de aprendizagem e construção de conhecimento que permite clarificar e entender o modo como o território responde aos estímulos que as PPBT lhe incutem ao longo da sua implementação (Amado and Cavaco, 2017, 2015).

Este conhecimento assume elevada relevância tanto para o aperfeiçoamento das práticas e processos de planeamento, como para a própria credibilização do OT enquanto atividade política e administrativa, com efeitos positivos na valorização do território e no desenvolvimento económico e social (Neto, 2015, p. 13).

No entanto, em certos casos é evidente a ocorrência de dois fenómenos: a falta de vontade política e a falta de capacidade técnica que, no contexto da administração pública, se traduz muitas vezes na escassez de meios técnicos e financeiros e, sobretudo, na escassez de recursos humanos (Castelo Branco, 2018; Mourato, 2017).

Neste panorama, torna-se evidente que, havendo vontade política para posicionar a avaliação como atividade prioritária, as questões de capacitação técnica seriam potencialmente ultrapassadas (Antunes and Costa, 2017; Garrett and Castelo Branco, 2018; Pina et al., 2018). No entanto, raramente a avaliação é entendida como prioritária e a falta de vontade política e/ou técnica em produzir este tipo de informação, fica por vezes camuflada por uma certa desvalorização da informação produzida nas avaliações (Mourato, 2017), prejudicando a atividade do OT através da proliferação de práticas assentes no desconhecimento dos reais efeitos, eficácia e eficiência das opções tomadas.

A questão da desvalorização da informação que é produzida na avaliação das PP é interessante, porque no atual panorama de desenvolvimento, a informação é um bem cada vez mais valorizado, existindo inclusive uma certa sobrevalorização da informação que torna reservada a sua partilha e transmissão (Moura, 2017). É comum nas estruturas administrativas e na relação entre estruturas e entidades que gerem informação, mesmo no que refere à relação entre duas entidades de cariz público, existir uma certa monopolização e ocultação de informação, assente na ótica do poder da informação (Mourato, 2017; Vala and Neves, 2018). A informação é poder, mas a colocação de obstáculos à sua circulação, acesso e disponibilização

só representa a criação de entraves ao desenvolvimento e ao progresso (Amado, 2018).

No atual momento em que transitamos para um ciclo tecnológico pautado pelas cidades inteligentes (*smart cities*) (Amado et al., 2014), governação eletrónica (*e-governance*) (Fernandes, 2017) e pela internet das coisas (*internet of things - IOT*) (Greengard, 2015), a articulação entre entidades e sectores através da promoção de práticas colaborativas exige transparência na partilha de informação (DGAL, 2018), incluindo a informação resultante das ações de monitorização e avaliação (Costa, 2015). A credibilização da atividade de OT, em especial a elaboração das PPBT reside, em parte, na transparência dos processos de monitorização e na divulgação dos resultados da avaliação (Antunes, 2017; Batista e Silva, 2018) (ver Cap. I - 4.4).

8.2. Princípio da incrementalidade

Em Portugal, o contexto atual carece de uma cultura de acompanhamento e avaliação robusta e suportada na produção regular de informação de base territorial (DGT, 2018a). Neste panorama, os sistemas de avaliação deparam-se com uma série de limitações em termos de informação disponível que, não podendo ser colmatadas de uma só vez, só poderão ambicionar solução numa lógica de evolução incremental do próprio sistema (Castelo Branco, 2018). Esta lógica de evolução progressiva do sistema não só permite a adaptação a novos paradigmas que emerjam no seio da atividade de OT, como garante a flexibilidade necessária à observação e análise de uma realidade que se afigura cada vez mais complexa e incerta, o que exige aos próprios processos de acompanhamento e avaliação alguma elasticidade inerente.

Além disso, a adoção de uma lógica incremental inspira à constante inovação, o que é imprescindível no processo de acompanhamento e avaliação, tendo em conta os constrangimentos de naturezas várias presentes em avaliações ou acompanhamentos de um objeto tão complexo e com uma dinâmica tão acelerada como o território (George, 2017a), e.g., em termos de informação disponível, recursos técnicos e suporte político, legal e administrativo. Aliada à evolução e inovação, está subjacente a noção de melhoria e aperfeiçoamento incremental do processo de avaliação, inevitável numa aplicação transversal a nível nacional, onde impera a heterogeneidade em termos territoriais e administrativos (Batista e Silva, 2018). As lacunas de informação e capacidade técnica e tecnológica variam enormemente de município para município, sendo hoje difícil encontrar

convergências em termos de informação disponível e suas especificidades técnicas - categoria/matéria/temática (Amado and Cavaco, 2017).

O princípio da incrementalidade está ainda diretamente relacionado com a aplicabilidade do sistema. A lógica de um sistema incremental aponta para que a escassez de informação de base territorial não represente um constrangimento impeditivo para o arrancar do processo, sendo preferível prosseguir com indicadores que, apesar de eventuais limitações, permitam começar a medir e acompanhar alguns parâmetros territoriais com representatividade a nível nacional, do que aguardar pelas condições ótimas que porventura poderão nunca ser atingidas. Neste panorama as experiências piloto destacam-se como ponto de partida para uma possível implementação incremental das melhorias necessárias ao atual sistema de acompanhamento e avaliação, contribuindo paulatinamente para o seu melhoramento (Batista e Silva, 2018; Oliveira, 2017).

8.3. Princípio da regularidade

Na avaliação em OT, são facilmente identificáveis as vantagens associadas a uma avaliação *on-going* ou *in continuum* (momento) (Batista e Silva, 2018), suportada em práticas de monitorização regulares, acompanhando com proximidade a resposta territorial aos estímulos que o processo de implementação das PPBT incute no território (Amado and Cavaco, 2017; Pardal et al., 2000).

A construção de um método ou sistema de monitorização e avaliação desta natureza reclama regularidade a dois níveis, temporal e metódica.

Regularidade em termos temporais (tempo), através da periodicidade com que se efetua a recolha de dados e a produção de informação, possibilitando a constituição de um registo do histórico das respostas territoriais (Amado and Cavaco, 2015; Antunes, 2017; Branco, 2017; Castelo Branco, 2018; Garrett and Castelo Branco, 2018).

A regularidade temporal é crucial no caso do acompanhamento da implementação das PPBT, pois a observação (e respetiva avaliação) das respostas territoriais exige um intervalo de tempo natural à sua perceção (duração) (Duarte Santos, 2017; Mourato, 2017; Nicolau, 2018; Pina et al., 2018), uma vez que as respostas do território aos estímulos dados pelas PPBT não têm efeitos imediatos (Capucha, 2017; Ferrão, 2017; Ferrão and Mourato, 2010; Mourato, 2017). Neste sentido, o acompanhamento das dinâmicas resultantes das PPBT tem que espelhar os efeitos

da implementação das políticas nos vários domínios intrínsecos à atividade do OT, de forma continuada e sistemática, não se cingindo apenas a momentos específicos definidos de forma rígida ou arbitrária, pois não é possível prever com exatidão quando se revelarão os efeitos destas PPBT no território (Amado and Cavaco, 2017).

Regularidade em termos metódicos (metódica), através da constância dos métodos, preceitos e processos que estão por trás da monitorização (CMAF, 2008; DGT, 2018). A regularidade metódica assegura constância no método, garantindo que o registo realizado ao longo do tempo consente a realização de análises cronológicas, úteis e pertinentes, relativas à evolução e progressão do estado territorial (análises sequenciais do sistema real) (Batista e Silva, 2018) (ver Cap. I - 4.4). Por essa via, permite identificar tendências evolutivas (Amado and Cavaco, 2017) e associar-lhes efeitos (Pena, 2005) da implementação das PP no território (Alexander and Faludi, 1989; Amado, 2018; Oliveira, 2017).

No contexto nacional, é crucial a definição clara de uma estratégia operativa de acompanhamento regular destas matérias (Mourato, 2017), sendo premente a necessidade de estabelecer um conjunto de orientações para o acompanhamento (Pina et al., 2018), recolha e processamento de informação de âmbito local (Pereira, 2017) de forma (1) sistémica (Vala and Neves, 2018), (2) sistemática (Antunes, 2017), (3) agregável (Branco, 2017) e harmonizada a nível nacional (Pina et al., 2018).

(1) Sistémica, uma vez que conjuga diferentes conceitos, dimensões, aspetos e especificidades das diversas áreas que integram a atividade do OT, no acompanhamento (recolha) e análise (processamento) da informação referente ao objeto territorial em causa.

(2) Sistemática, na medida em que compreende um acompanhamento cíclico, realizando uma recolha de informação persistente, contínua e regular da transformação territorial.

(3) Agregável, visto que a informação necessita de ser compatível entre níveis territoriais ou escalas. Ou seja, agregar a informação numa determinada escala, para que esta se tornar útil e permitir leitura a outra escala superior. Neste sentido, deve permitir ser processada a diversas escalas ou níveis territoriais e administrativos distintos, salvaguardando a sua utilidade atual e futura, necessitando por isso de estar dotada de certos requisitos de compatibilidade entre dados e séries de informação, o que apenas é possível com a constatação de certos elementos em comum na sua recolha, processamento e tratamento.

(4) Harmonizada, numa determinada escala ou nível territorial, garantindo concordância nos requisitos de recolha de dados, e.g., todos os municípios recolhem, tratam e produzem informação da mesma forma para não haver erros de leitura. Evidentemente, que garantindo harmonização, será mais fácil a agregação,

o que é fundamental pois os efeitos das PPBT não se cingem aos limites da área de implementação da política, exigindo análises alargadas, a escalas diferentes e com fontes de informação distintas.

8.4. Princípio da articulação

O princípio da articulação remete para as questões da coordenação intersectorial, transversalidade e governabilidade.

É clara a desarticulação existente entre entidades, sectores e políticas no panorama atual do SGTP. Esta desarticulação estende-se às práticas de acompanhamento e avaliação, originando situações de desperdício de tempo e recursos, nomeadamente através da repetição e sobreposição de tarefas³². Deste modo, torna-se crucial garantir a coordenação entre os vários agentes e instrumentos envolvidos, bem como entre os vários sectores, em prol da eficiência e eficácia das práticas de acompanhamento e avaliação em OT.

Sendo as PPBT contratos sociais (Fadigas, 2015) através dos quais o Estado assume um papel ativo no desenvolvimento da organização espacial da sociedade e das suas atividades (Mafrá and Silva, 2004), estas necessitam de estar assentes em abordagens territoriais integradas e capazes de envolver de forma articulada os diferentes sectores (ver Cap. I - 2.3). Esta lógica de abordagem integrada requer coordenação e articulação transversal, por parte dos sistemas de monitorização e avaliação, uma vez que o OT não só é afetado pelos impactos indesejados e não controlados das políticas setoriais, como as próprias PPBT acabam em muito por ser formatadas em função dessas mesmas políticas setoriais.

A abordagem transversal e integrada subjacente a um sistema e método de avaliação das políticas de OT, tem por base agilizar a resposta à complexidade e incerteza com que lidam (em especial nas questões relacionadas com os impactos territoriais), permitindo tratar cada sector com as especificidades e objetividade necessária. No entanto, exige uma grande capacidade de coordenação horizontal (transversal entre sectores) na compatibilização entre sectores (ao nível das tarefas, funções, informação, entre outros) para garantir a possibilidade de agregar as várias análises sectoriais e obter uma visão e avaliação alargada do território (Medeiros, 2016),

³² Exemplo disso, são os dados disponibilizados pelas autarquias mensalmente ao INE através das fichas estatísticas que alimentam o SIOU. Estes dados são recolhidos e disponibilizados pelas autarquias ao INE, porém sempre que é necessária a utilização dessa informação (que foi inicialmente disponibilizada pelas autarquias ao INE), o corrente é que a autarquia a solicite ao INE de volta.

salvaguardando o nível de detalhe necessário (Pereira, 2017) que lhe é atribuído através da recolha de informação na escala menor.

Em termos de governabilidade, o sistema de acompanhamento e avaliação requer uma gestão a vários níveis – coordenação vertical (entre nível de governo). A nível local e dentro da esfera municipal, permitindo a técnicos, políticos e cidadãos o acesso à informação necessária na medida justa e apropriada para que cada grupo a possa interpretar e manejar; e entre níveis da administração, ou seja, de forma a que a informação seja transponível para outros níveis de leitura e agregação, tornando-se uma ferramenta de suporte à governança interinstitucional (entre instituições) e intergovernamental (entre governo local e governo central).

O sistema de acompanhamento e avaliação tem que ser capaz de acompanhar as dinâmicas territoriais nos seus vários domínios, identificando os efeitos da implementação das PPBT e clarificando a resposta do território à estratégia de desenvolvimento adotada. Com este acompanhamento, produz elementos capazes de informar o processo de planeamento e alimentar a tomada de decisão em tempo oportuno. Esta resposta em tempo oportuno está diretamente relacionada com a capacidade de articulação entre produtores de informação e utilizadores da informação.

Uma articulação e coordenação transversal ao nível da produção de informação, indicadores e critérios harmonizados a nível nacional, viabiliza a produção de análises a diferentes escalas. Desta forma, o princípio da articulação assume-se como uma questão crucial que contribui para o cumprimento dos deveres de acompanhamento do OT, agilizando as várias administrações e garantindo a possibilidade na leitura do território nacional.

8.5. Princípio da harmonização

O princípio da harmonização está associado à lógica da utilização da informação e das leituras setoriais para, de forma integrada, extrair leituras territoriais compósitas. Estas leituras compósitas permitem a comparabilidade entre territórios, que apenas pode ser feita de forma credível se a recolha de dados e a produção de indicadores estiver harmonizada.

A harmonização é indispensável num sistema de monitorização e avaliação alargado, pois apenas é possível agregar informações harmonizadas, e as técnicas de agregação/desagregação de dados são o único meio para realizar leituras

territoriais a várias escalas e entre escalas (municipal, intermunicipal, regional, nacional).

Neste sentido, no caso dos sistemas de acompanhamento e avaliação, esta harmonização é necessária a dois níveis: harmonização de técnicas e procedimentos, e harmonização de dados e informações (Amado, 2018).

Harmonização em termos de técnicas e procedimentos através da adoção de uma tramitação processual comum, assegurando que os dados são tratados de igual modo na sua recolha, tratamento e processamento. Só através da adoção de técnicas harmonizadas é possível garantir a compatibilização entre as informações produzidas.

Por sua vez, a harmonização de dados e informações é alcançada através do suporte em indicadores transversais, capazes de serem produzidos ou recolhidos em todos os municípios. Através da adoção de indicadores comuns, ainda que exista a possibilidade de perda de detalhe associado a especificações territoriais, é possível a comparabilidade entre territórios. É uma questão de cultura de acompanhamento e avaliação harmonizada em OT.

A inexistência de uma cultura de avaliação em Portugal traduz-se numa notória escassez de informação de base territorial (Amado and Cavaco, 2017), permanecendo os municípios que teoricamente se assumem como os grandes produtores de informação territorial de forma sistémica e sistemática (Mourato, 2017), reféns de uma produção de informação que se rege pelo ritmo e substância das solicitações, internas ou externas, aos serviços da autarquia (Antunes, 2017; Branco, 2017). Isto porque, na escala local, o acompanhamento das PPBT não é um procedimento permanente e a produção de informação também não é um procedimento regular, levando a que o ritmo de produção da informação se paute pela solicitação interna (CM) ou externa. Além desta questão, o facto de o panorama português revelar falta de capacitação para a produção deste tipo de estudos e análises, tem levado a que a administração pública esteja, em muitos casos, de certa forma refém das universidades no que diz respeito à elaboração de estudos e relatórios nestas matérias (Louçã, 2018).

Esta conjuntura é notória quando analisada, e.g., a produção dos REOT. Embora obrigatória a sua elaboração à escala nacional, regional e local, não estão estruturadas as bases para a sua realização (ver Cap. I - 6.4). Nas poucas experiências que existem no âmbito local, não se verifica uma recolha, tratamento e disponibilização da informação de forma harmonizada, o que na lógica de uma articulação entre âmbitos na qual a escala inferior alimenta a superior (Campos, 2011), compromete as possibilidades de agregação da informação. No caso dos REOT, é premente a constituição de um conjunto de requisitos metodológicos para a sua elaboração, desde logo a nível documental (Pina et al., 2018), a fim de garantir harmonização na produção destes documentos nas escalas nacional, regional e

local, numa ótica de alimentação sistémica da escala inferior para a superior (Campos, 2011; Castelo Branco, 2018; Pereira, 2017).

8.6. Princípio da seletividade e economia de meios

A construção de indicadores para o acompanhamento do OT, denota uma tendência para o desenvolvimento de um conjunto infindável de indicadores que, devido à sua extensão, se revelam de leitura e manuseamento difíceis, tornando-se pouco úteis no apoio à tomada de decisão. As práticas correntes tornam notória a facilidade com que se propõem indicadores (Mourato, 2017), assistindo-se habitualmente a uma multiplicação de indicadores e de sistemas de acompanhamento e avaliação, apenas justificada pela dificuldade em resistir à tentação de retratar de forma tão linear e exaustiva quanto possível aqueles que são os atributos e qualidades dos territórios (ver Cap. I - 4.3).

O pior cenário com que o agente político se pode defrontar na tomada de decisão é o excesso de informação (Batista e Silva, 2018; Mourato, 2017), que no fundo o remete para uma situação equiparável à ausência de informação por falta de disponibilidade e recursos para a gerir e apreender, no intervalo de tempo disponível à tomada de decisão (Branco, 2017).

Independentemente da maior ou menor extensão da bateria de indicadores, um retrato exaustivo do objeto territorial em toda a sua plenitude é impossível, o que desperta uma reflexão sobre o alcance e utilidade dos respetivos indicadores - fazer 'mais com menos' implica avaliar em detalhe o alcance dos indicadores (ver Cap. II - 7).

Neste sentido, os sistemas de acompanhamento e avaliação, têm a necessidade de reduzir a complexidade territorial à sua expressão gerível e manuseável, tendo em conta um esforço de síntese, de seleção, de redução à justa medida - conjunto mínimo de indicadores que, de forma isolada e em conjunto, melhor são capazes de oferecer as leituras simultaneamente mais finas e mais integradas dos territórios e das suas dinâmicas.

As matérias inerentes à atividade são de tal forma amplas que, quando conjugadas com a abertura a novos paradigmas de OT (Amado, 2014a; Amado et al., 2014; M. P. Amado et al., 2017), torna ainda mais difícil balizar o seu espectro e selecionar quais as matérias que se revelam alvo de apreço e avaliação (Amado, 2014b). Para além de requerer uma exigente capacidade de síntese e seleção (George, 2017a), o acompanhamento e avaliação em OT necessita de ser encarado como um sistema

complexo (Batista e Silva, 2018; DGT, 2014a) que muitas vezes necessita de ser decomposto em subsistemas para que seja possível lidar com a sua complexidade. Muito provavelmente, nunca será possível espelhar o território na sua plenitude e construir um retrato com 100% de exatidão, detalhe, fiabilidade e eficácia (Moura, 2017). Assim sendo, o desafio passa por produzir um conjunto de informação passível de refletir com rigor e carácter de representatividade o sistema real (Batista e Silva, 2018).

Este conjunto de informação deve, no entanto, ser construído tendo por base uma cultura de acompanhamento do desenvolvimento territorial que se situe entre o acompanhamento desejável e o acompanhamento possível, numa lógica de justa medida e sempre direccionada segundo um conjunto de questões que se pretendem ver esclarecidos (Vale, 2017). Trata-se de uma questão de cultura de avaliação orientada, ajustada e flexível.

Paralelamente ao princípio da incrementalidade, o conjunto de indicadores deve ser definido segundo uma lógica de economia de recursos, com suporte num conjunto de critérios de conformidade e coerência (Vala and Neves, 2018), dando primazia a indicadores já em utilização e devidamente harmonizados e validados³³ (Antunes and Costa, 2017; Pereira, 2017), evitando assim esforços acrescidos na sua produção e garantindo operacionalidade – Economia de Meios e Recursos. (Batista e Silva, 2018; Castelo Branco, 2018; Pina et al., 2018; Vale, 2017). São vários os exemplos de baterias de indicadores que apresentam certos indicadores referenciados como ‘não disponível’ devido à falta de informação essencial à sua produção (Castelo Branco, 2018). Para fazer face a esta lacuna, será importante realizar primeiro uma apreciação da informação disponível (‘o que é que existe disponível?’), para a partir dessa apreciação identificar as possibilidades de leitura e análise possíveis (‘o que é que se consegue fazer com a informação?’), bem como as debilidades existentes, elucidando sobre a informação adicional necessária à manutenção e evolução do modelo de avaliação.

É de realçar a forte aposta feita nas últimas duas décadas nos SIG municipais, sendo que a maioria dos municípios portugueses já se encontram dotados de um SIG municipal (Cabral, 2017; George, 2017b; Nicolau, 2018). As autarquias, para além de possuírem a ferramenta SIG, também já integram de forma generalizada nas suas estruturas os recursos técnicos para a sua operacionalização (Pina et al., 2018). Trata-se de um avanço considerável em matéria de acompanhamento do OT, com uma série de mais-valias ao nível da gestão da informação e respetiva compatibilização (Branco, 2017; Castelo Branco, 2018). No entanto, o comum é estes SIG municipais serem montados por via de consultorias externas, que fornecem o SIG e capacitam o corpo técnico da autarquia para a sua utilização (Ferrão, 2017), ficando um pouco descurada a gestão e evolução das plataformas através da introdução de melhorias e a customização do próprio SIG (Capucha,

³³ E.g., informação produzida pelo INE, ou pelas autarquias através do SIOU.

2017), sendo que nestas matérias os recursos internos nem sempre estão capacitados para as realizar.

O mesmo se passa ao nível da produção de informação de base territorial, em que os municípios muitas vezes apenas funcionam como fornecedores dados a outros organismos que produzem a informação (Vala and Neves, 2018). Existe muita informação, porém não se recorre a ela para a realização de avaliações (Mourato, 2017), quer por falta de articulação entre organismos e sectores da administração ou serviços, quer por desorganização, desarticulação ou até mesmo falta de capacidade de manuseamento da informação.

8.7. Princípio da isenção

A avaliação não se pode cingir ao confortável (George, 2018a), exigindo isenção (Cabral, 2017) e assegurando transparência (DGAL, 2018).

A questão da isenção, está diretamente relacionada com a necessidade de assegurar a imparcialidade do processo de avaliação, o que na verdade é um dos aspetos que distingue monitorização de avaliação. Do ponto de vista dos atores envolvidos, a avaliação deve ser garantida por estruturas/atores imparciais que por natureza não estejam comprometidos com os resultados das políticas que estão a ser avaliadas (Mourato, 2017). É importante que a avaliação seja realizada segundo uma equipa mista (interna e externa) para que esteja detentora de um conhecimento aprofundado e detalhado das matérias e do objeto de avaliação (interna), isenta e desligada de eventuais pressupostos que se pretendam ver validados e que possam conduzir ou condicionar a avaliação (externa) (Pereira, 2017).

A transparência é necessária tanto ao nível do processo como da informação, e estende-se à perceção da avaliação (Batista e Silva, 2017b, 2018), tanto por parte das estruturas administrativas (perceção interna) como por parte da população (perceção externa), assumindo-se como um contributo à credibilização da atividade do OT e do planeamento. Torna-se por isso crucial garantir isenção processual, transparência na produção de informação, e abertura na divulgação e circulação de informação, do ponto de vista interno e nas suas relações externas (Louçã, 2018).

9. METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MÉTODO (MM) OU SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO

A construção de um método de monitorização ou avaliação respeita uma série de procedimentos necessários para garantir a conceção de uma ferramenta viável, coerente e útil (Amado and Cavaco, 2017). Representa em si um processo de construção de um instrumento que necessita de estar moldado ao contexto em que é aplicado (A. R. Amado et al., 2017; Amado and Cavaco, 2015, 2017). Avaliar ou monitorizar projetos, planos, programas, políticas ou territórios será sempre uma atividade diversificada, complexa e difícil (Batista e Silva, 2018, 2017a; DGT, 2018a; Oliveira, 2011). Todos os territórios são distintos e as PP que regulam a sua transformação deveriam moldar-se ao território no qual incidem, ajustando-se e acompanhando essa diferença (Mesquita Nunes, 2018). Este ajuste é desejado em termos de estrutura e conteúdo da PP e deve ser estendido à metodologia de avaliação adotada, que também ela deve adequar-se ao seu objeto de avaliação (Oliveira, 2011, p. 102). Por exemplo, mesmo dentro da mesma categoria de PP é possível verificar princípios de organização e estrutura diferentes, que se procuram adaptar à realidade territorial (Amado et al., 2017) e que por sua vez implicam avaliações diferentes (Batista e Silva, 2018; Lacaze, 1990).

Neste sentido, é no mínimo incorreto considerar que apenas existe um caminho específico para estruturar e conduzir a avaliação (Ferrão, 2017). Não existe um sistema de avaliação que possa ser operacionalizado em diversos contextos sem sofrer qualquer alteração, ou incidir sobre qualquer objeto sem ser alvo de adaptação, ou mesmo servir qualquer propósito sem ter sido criado para tal.

Uma vez que as avaliações servem propósitos específicos, assumem objetos de avaliação próprios, regem-se por objetivos distintos e manifestam enfoques diferentes (Amado and Cavaco, 2015, 2017; Batista e Silva, 2018; Ferrão, 2017; Ferreira, 2017; Mourato, 2017; Oliveira, 2011; Pereira, 2017; Wong, 2006), não é possível alcançar um método de avaliação universal com aplicação transversal a qualquer tema, tipo, domínio ou enfoque (Amado and Cavaco, 2015). No entanto, é possível delinear o caminho através do qual pode ser construído o método de avaliação (Hemphill et al., 2004). Neste ponto (10 - Metodologia para a construção de um método (MM)), estrutura-se a tramitação processual que pode ser aplicada na construção de um método orientado para a monitorização das dinâmicas territoriais em OT.

A conceção de um método de monitorização ou avaliação tem que considerar desde o início a capacidade de responder a um conjunto de questões e exigências através das quais vai, de modo progressivo, balizando, encontrando e definindo o seu espaço no seio dos processos de avaliação. São reflexões iniciais que definem desde início o modo como depois se desenvolve o processo de criação do método de avaliação (Batista e Silva, 2018; Ferreira, 2017; Prada and Pereira, 2010).

Ou seja, o processo de criação de um método de monitorização representa, em si, a síntese de um conjunto de decisões que são tomadas ao longo de todo um processo metodológico e que, a seu modo, condicionam e conduzem à definição de um sistema de indicadores e a toda a sua tramitação operacional, conferindo-lhe de modo progressivo as suas características em termos de suporte teórico e técnico-operacional.

A construção de um método de avaliação desenvolve-se segundo uma estrutura de três etapas: (i) Modelo Desejável; (ii) Modelo Aferido; e (iii) Modelo Possível (ver figura 19).

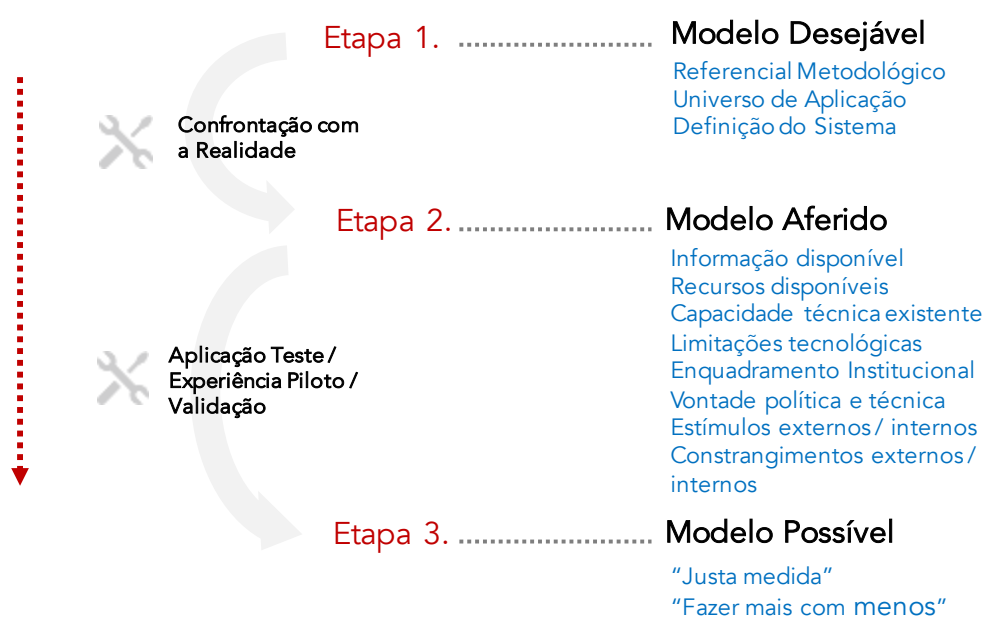


Figura 19: Etapas Construção da Metodologia de Avaliação. Fonte: Elaboração do autor.

A primeira etapa corresponde à construção do (i) Modelo Desejável (Etapa 1). Representa o método desejado e suporta-se num modelo de monitorização que é construído num cenário ideal, sem se limitar com entraves ou constrangimentos inerentes à sua aplicação efetiva. É de referir que este modelo desejável não corresponde a um modelo completamente utópico pois assume na sua construção pressupostos que o orientam para uma aplicação à realidade para a qual está a ser desenhado.

É crucial que as características contextuais estejam presentes desde o início do processo de criação do método, pois são elas que lhe conferem à partida uma aderência embrionária ao contexto e características do sistema real (Batista e Silva, 2018; Oliveira, 2017). No entanto, existem uma série de constrangimentos aplicacionais que apenas são palpáveis e identificáveis numa simulação com a

realidade do contexto (Cabral, 2017; Capucha, 2017; Mourato, 2017; Oliveira, 2017; Partidário, 2017). Para tal, é essencial a existência de simulações de aplicação e de experiências piloto nestes contextos de criação de métodos de monitorização e avaliação (Mourato, 2017).

Abdicar destes testes pode inviabilizar a operacionalidade do método (Antunes, 2017; Garrett and Castelo Branco, 2018; Partidário, 2017; Pereira, 2017), contribuindo para o aumento do desfasamento notório, já verificado, entre a teoria e a prática da avaliação em OT (Antunes and Costa, 2017; Ferrão, 2011; Ferrão and Mourato, 2010; Lourenço, 1997; Oliveira, 2011, 2017; Pereira, 1984).

O (i) Modelo Desejável após simulação contextual, na qual é alvo de confrontação com a realidade do sistema real (Batista e Silva, 2002), é ajustado dando origem ao (ii) Modelo Aferido (Etapa 2). Este ajuste representa adaptações ao contexto, nomeadamente em termos da disponibilidade de informação, existência e recetividade dos recursos, capacidade técnica para realização das tarefas de monitorização e avaliação, limitações tecnológicas, enquadramento institucional, vontade política e técnica, e existência de estímulos e constrangimentos de origem interna ou externa.

Por sua vez, o (ii) Modelo Aferido é posteriormente testado para sua validação, através de uma aplicação teste (caso piloto), onde pode sofrer nova adequação a requisitos operacionais que não foram possíveis de prever na construção do modelo. Com os ajustes decorrentes da experiência piloto tem lugar o (iii) Modelo Possível (Etapa 3) que é a metodologia de avaliação desejada e próxima da eficácia.

9.1. Etapa 1: Modelo desejável

A etapa 1: Modelo Desejável é constituída por duas partes. Inicia-se com uma parte reflexiva, na qual são definidas as bases que suportaram o desenvolvimento do método de monitorização (parte A - Definição do Referencial Metodológico e do Universo de Aplicação) e termina com uma segunda parte onde é apresentado o modo de estruturação do método de monitorização (parte B - Desenvolvimento do Método e Estruturação do Sistema de Monitorização) (ver Figura 20).

Etapla 1

Modelo Desejável

A! Definição do Referencial Metodológico e do Universo de Aplicação

(1) Porquê avaliar?; (2) Avaliar o quê?; -(3) Para quê avaliar? (4) Avaliar como?; (5) Avaliar com que recursos?; (6) Quando avaliar?; (7) Quem avalia?; (8) Quem participa?; (9) Para quem se avalia?

B! Desenvolvimento da Arquitectura da Metodologia e Estruturação do Sistema de Avaliação

(1) (t1) Contextualização; (t2) Consolidação Conceptual; (t3) Estrutura Analítica; (t4) Identificação dos Indicadores; (t5) Síntese dos valores dos indicadores;

Figura 20: Estrutura organizativa da Etapla 1. Fonte: Elaboração do autor.

A construção de qualquer método de monitorização inicia-se com a definição clara do que é que se vai avaliar e de como se vai realizar essa monitorização (Antunes, 2017; Antunes and Costa, 2017; Batista e Silva, 2018; Cabral, 2017; Ferreira, 2017, 2017; Mourato, 2017; Pereira, 2017). É uma questão de definição do que se pretende realizar e atingir tanto com o processo de construção metodológico, como com a aplicação futura do objeto que resulta desse processo de construção – o método de monitorização.

Assim sendo, nesta primeira etapa de construção do método de monitorização são realizadas uma série de escolhas metodológicas que definem o seu Referencial Metodológico (RM) e o seu Universo de Aplicação (UA). Estas escolhas antecedem as cinco tarefas (apresentadas em PARTE B – DESENVOLVIMENTO DO MÉTODO E ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO) (Ver figura 23), através das quais o método de monitorização é então desenvolvido e apresentado.

PARTE A – DEFINIÇÃO DO REFERENCIAL METODOLÓGICO E DO UNIVERSO DE APLICAÇÃO

O Referencial Metodológico (RM) e o Universo de Aplicação (UA) do método definem claramente quais as razões e motivações para a realização da avaliação, bem como o seu enfoque e os resultados que se pretende atingir com a avaliação. Ambos têm que ser capazes de esclarecer a relação entre a avaliação e o objeto avaliado, nomeadamente ao nível da incidência, razão, objetivo, momento, modo e de quem realiza a avaliação. A resposta a estas questões é fulcral pois em cada momento, natureza de PP, visão estratégica de planeamento e propósito de avaliação pressupõe um determinado tipo de avaliação, com critérios e questões específicas que se suportam num conjunto de técnicas e procedimentos com fontes

de informação próprias e que não são passíveis de serem generalizados (ver figura 21 e Anexo 14) (Batista e Silva, 2018; George, 2018a; Oliveira, 2011).

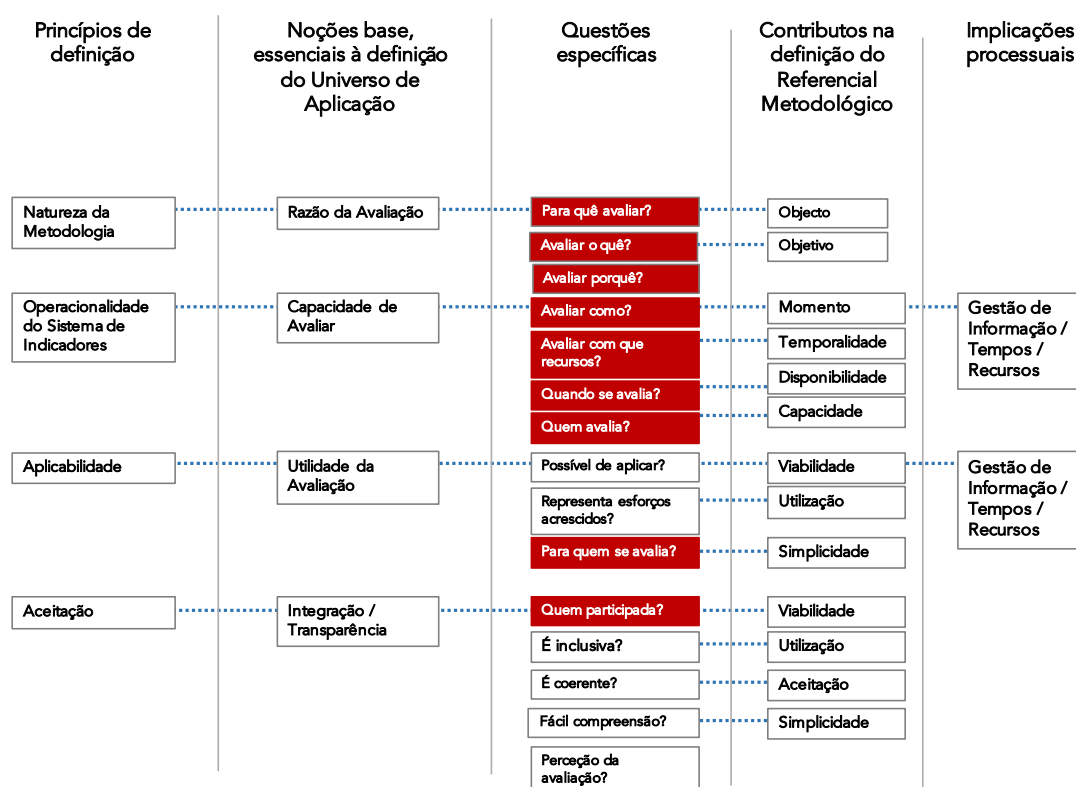


Figura 21: Relações existente na definição do RM e UA. Fonte: Elaboração do autor

Neste sentido, a MM estabelece um conjunto de questões que necessitam ser respondidas, considerando- nove questões de base cruciais à definição do RM e UA: (1) porquê avaliar? (2) avaliar o quê? (3) para quê avaliar? (4) avaliar como? (5) avaliar com que recursos? (6) quando avaliar? (7) quem avalia? (8) quem participa? (9) para quem se avaliar? (em confrontação com: Batista e Silva, 2018, 2002; Lopes, 2011; Prada, 2008 (ver Figura 22).

Etapa 1

Modelo Desejável

Referencial Metodológico

Universo de Aplicação

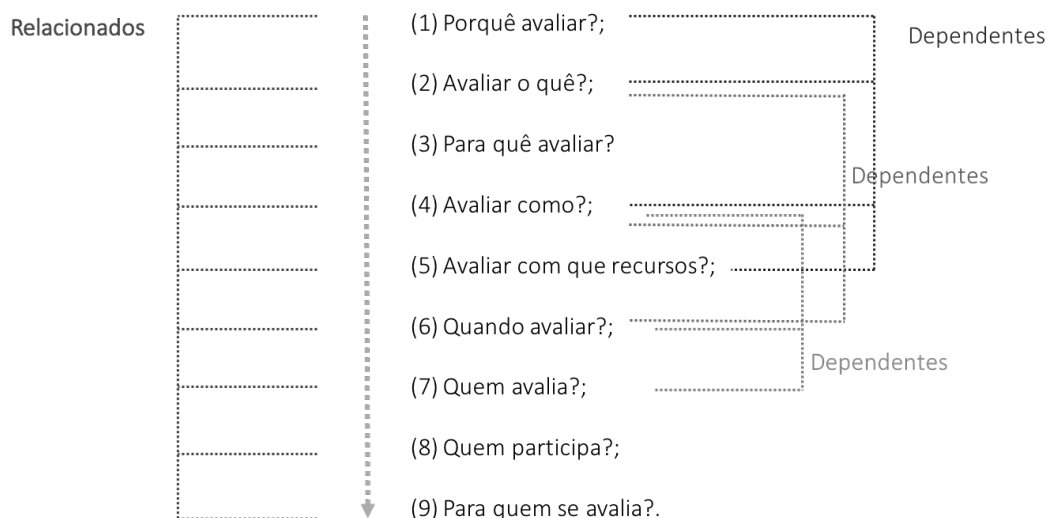


Figura 22: Identificação do RM e UA. Fonte: Elaboração do autor.

Estas nove questões são capitais pois, sem a sua clara definição, é fácil a ocorrência de dispersões ou desvios na objetividade das ações de avaliação (Amado and Cavaco, 2015). Para além disso, representam as escolhas que definem a base de suporte à construção de todo o processo de monitorização e caracterizam a sua natureza avaliativa. Por esse motivo, é notória a necessidade de clarificar e fundamentar cuidadosamente todas as escolhas com influência metodológica (Ferrão, 2017), que são realizadas nesta primeira etapa da construção do método de monitorização, a fim de garantir coerência e objetividade, na avaliação, que no fundo é a finalidade da sua realização (Batista e Silva, 2018).

A pergunta (1) “porquê avaliar?” identifica o motivo da monitorização (Prada, 2008), o qual exprime de forma clara tanto o propósito para a sua realização (Batista e Silva, 2018), como o seu objetivo (Breda Vázquez and Conceição, 2010).

A questão (2) “avaliar o quê?” esclarece a incidência da monitorização. É na resposta a esta pergunta que se seleciona o objeto a monitorizar, clarificando as matérias, componentes, sectores e escalas sobre as quais incide a monitorização (Batista e Silva, 2018; Cabral, 2017). A resposta a esta pergunta é essencial no caso da constituição de um sistema de monitorização em OT, pois a complexidade e diversidade de matérias e disciplinas inerentes à atividade é extensa, implicando a necessidade de seleção de quais os elementos a monitorizar e a que nível (Batista e Silva, 2018; Carvalho, 2017; Medeiros, 2017; Partidário, 2017; Pereira, 2017; Vale, 2017). Com a resposta a esta questão fica deste modo esclarecida sobre que dimensão recai a monitorização (dimensão instrumental; realidade territorial,

dinâmicas territoriais) e a que elementos recorre (Amado and Cavaco, 2017; Batista e Silva, 2002; Ferrão and Mourato, 2010; Oliveira, 2011; Prada, 2008).

A resposta a esta questão reforça a necessidade de fazer escolhas e proceder a sínteses. No caso do OT, a sua complexidade e diversidade torna impossível a criação de um método de monitorização que integre e trate todas as questões e matérias de igual modo (Vala and Neves, 2018; Vale, 2017), com igual atenção (Moura, 2017), rigor e detalhe (Branco, 2017; George, 2017b). Em muitas situações, os indicadores utilizados, apesar de não apresentarem níveis excecionais de rigor e fiabilidade (Amado and Cavaco, 2017; Moura, 2017) em termos de leitura individualizada, permitem em leituras de conjunto obter conclusões consideráveis (Ferreira, 2017; George, 2017a; Pereira, 2017; Vale, 2017).

A questão (3) “para quê avaliar?” está diretamente relacionada com o objetivo da monitorização. Toda a monitorização tem um objetivo (Amado and Cavaco, 2015; Batista e Silva, 2002; Carvalho, 2017; Oliveira, 2011), e esse objetivo necessita de ser estabelecido logo no início do processo de criação da metodologia (Antunes and Costa, 2017; Cabral, 2017; Oliveira, 2017; Partidário, 2017). Caso não seja claramente definido o objetivo da avaliação, aumenta a dificuldade de síntese e objetividade na criação da metodologia, comprometendo assim a sua utilidade, aplicabilidade e utilização (Carvalho, 2017; Condessa, 2017; Gaivoto, 2017; Partidário, 2017).

A resposta à questão (4) “avaliar como?” não se esgota nesta etapa. É uma resposta que é iniciada nesta primeira etapa (Etapa 1: Modelo Desejável), mas que vai sendo aferida e completada ao longo do processo de criação Orientada para a operacionalização do método, a resposta a esta questão vai sendo descoberta ao longo das três etapas da sua construção, onde sofre ajustes e aferições, nomeadamente com a validação que ocorre na terceira e última etapa (Etapa 3: Modelo Possível) de teste/aplicação a um caso piloto. É na resposta a esta pergunta que ficam definidas as referências teóricas e os valores subjacentes à monitorização que o método pretende preconizar, designadamente o tipo de monitorização/avaliação (quantitativa, qualitativa ou mista) (Hanley and Spash, 1993; Khakee, 2000; Nyborg, 2001; Oliveira, 2011), o momento para a realização da avaliação (ex-ante, on-going ou ex-post) (Baer, 1997; Batista e Silva, 2003; Batista e Silva et al., 2009; Ferreira and [et al.], 2003; Lopes, 2011; Prada, 2008; Voogd, 1983) e a sua incidência (conformidade, desempenho, execução, eficácia, validação de decisões tomadas em sede de planeamento, entre outras) (Amado and Cavaco, 2017; Batista e Silva, 1999; DROTRH, 2001; Lopes, 2011; Pereira, 2017; Prada, 2008).

Esta é também uma resposta que lança pistas para a estruturação do conjunto de procedimentos a executar no processo de avaliação, exigindo para além da definição das tarefas, recursos e dos atores envolvidos, a identificação dos procedimentos de utilização e disseminação dos resultados.

A questão (5) “avaliar com que recursos?” está diretamente relacionada com a gestão de informação (Branco, 2017; Moura, 2017), tempos, recursos humanos e implica escolhas que condicionam a temporalidade do processo de monitorização (Antunes, 2017; Antunes and Costa, 2017; Branco, 2017; Vala and Neves, 2018). A definição clara dos vários recursos a alocar ao processo operativo é fundamental e determinante para a fluidez do processo de monitorização e traduz uma noção do intervalo de tempo necessário para a realização da monitorização. Este intervalo de tempo considera a recolha de informação, processamento e tratamento dos dados, análise, discussão, conclusões e difusão de resultados (Marques, 2015; Vala and Neves, 2018). No caso do OT, especificando a monitorização das dinâmicas territoriais, é necessário o entendimento de que as mutações territoriais em análise têm os seus tempos de transformação e que, muitas vezes, exige intervalos de tempo consideráveis (Mourato, 2017), que deverão ser tidos em conta nesta gestão de recursos a afetar (Antunes, 2017; Branco, 2017; Capucha, 2017; Ferrão and Mourato, 2010; George, 2018; Marques, 2015; Oliveira, 2011; Vala and Neves, 2018).

A pergunta (6) “quando avaliar?” define o momento em que se realiza a avaliação. É uma questão que está diretamente relacionada com as escolhas metodológicas tomadas nas respostas às questões (4) “monitorizar como?”, já discutida, e (7) “quem monitorizar?”, a discutir mais adiante, e ainda com o condicionamento do enquadramento institucional (Cabral, 2017; Campos, 2010). A resposta a esta pergunta (6) “quando monitorizar?” exprime a noção de disponibilidade, daí a sua dependência e articulação direta com a resposta às questões (4) e (7), pois a sua leitura conjunta tem que ser capaz de lançar pistas de forma clara em relação a quais tarefas e procedimentos realizar, identificando os responsáveis pela sua execução e os atores a envolver em cada tarefa, bem como o cronograma a respeitar. São respostas que têm que estar definidas de forma clara, pois são elas que suportam a lógica da arquitetura do sistema de avaliação sobre o qual se irá criar a metodologia (Dallabrida, 2017; Gaivoto, 2017; Marques, 2015).

A seleção dos atores a envolver no processo de monitorização e a identificação de quais as suas áreas e campos de ação/especialidade é fulcral para permitir a definição do papel que cada ator irá desempenhar, bem como a atribuição das respetivas tarefas (A. et al., 2017; Estrella and Gaventa, 1998). A questão (7) “quem avalia?” assume-se também ela muito relevante pois sem a clara definição do papel de cada ator interveniente no processo, abrem-se portas a situações de duplicação de esforços ou incompatibilidades de ações na realização de tarefas (Alves, 2007; Amado and Cavaco, 2015; CMAF, 2008). Nem todos os intervenientes no processo têm as mesmas capacidades de perceção e realização, sendo por isso inevitável que ocorra uma adequada alocação dos recursos humanos consoante a natureza das funções a desempenhar (Amado, 2005; George, 2017a; Mourato, 2017; Pereira, 2017). Por outro lado, a resposta a esta questão (7) tem que ser dada a par da resposta à questão (8) “quem participa?”, pois é através da sua leitura conjunta que

a distinção e identificação entre quem assume o papel de avaliador e quem é envolvido como interveniente no processo deverá ser feita.

A resposta a estas duas questões tem ainda que ser capaz de conseguir transmitir qual a relação entre a avaliação e o avaliador, em especial na relação objeto em monitorização/avaliação e equipa de avaliação. É uma questão organizativa que exprime a relação entre a equipa que conduz e integra o processo de monitorização, e o próprio objeto em monitorização, não podendo ser desvalorizada ou tratada de forma irrefletida (Batista e Silva, 2006a). Por exemplo, num caso de uma avaliação em OT em que, o objeto em monitorização é um IGT (política/programa/plano), importa saber se o avaliador teve papel ativo ou não, na elaboração, implementação ou gestão desse instrumento (Antunes, 2017). Aqui, estas duas questões têm que ser capazes de identificar se a monitorização é interna, externa ou mista/partilhada (Batista e Silva, 2006a, 2006b; CMO, 2012; Prada, 2008). É importante conhecer e identificar a relação entre o avaliador e o objeto monitorizado por várias razões, entre as quais o facto de quando as monitorizações ou avaliações são exclusivamente internas, estas tendem a ser, de certo modo, conduzidas à partida para refletirem algo previamente pretendido como desfecho (Antunes, 2017; Self, 1970), ou a adaptar-se à solicitação que lhe deu origem (Antunes and Costa, 2017; Branco, 2017; Mourato, 2017). A identificação clara e transparente desta relação contribui para a redução da eventualidade de ocorrência de acidentais camuflagens da realidade e dos resultados da monitorização ou avaliação que possam ocorrer de forma voluntária ou não voluntária (Flyvbjerg, 1998; Self, 1970; Sager, 1999, 2001).

Embora existam inúmeros casos de acumulação de funções na prática corrente, é importante garantir um certo distanciamento entre a equipa que faz/implementa/gere o objeto em monitorização (e.g., os IGT que se assumem como PPBT que incutem estímulos no território) e a equipa que realiza e conduz a avaliação.

As monitorizações ou avaliações exclusivamente externas, por outro lado, correm o risco de poder não incluir questões essenciais que apenas uma perspetiva interna, com um conhecimento de causa, pormenorizado e detalhado, consegue introduzir (Antunes and Costa, 2017). Deste modo, uma monitorização ou avaliação partilhada, mista, com a colaboração entre entidade externa e interna surge como vantajosa (Mourato, 2017), em especial devido ao facto de consultores externos poderem introduzir inovação tecnológica (Capucha, 2017; Nicolau, 2018; Pereira, 2017) e também promoverem a capacitação especializada nas matérias da monitorização e avaliação (Ferrão, 2017; Mourato, 2017). Esta situação pode contudo incutir atrasos na realização da monitorização ou avaliação devido a questões de comunicação entre as duas equipas (Antunes, 2017).

A questão (9) “Para quem se avalia?” permite, esclarecer o destino da monitorização, ou seja, identifica a quem se destina o resultado da monitorização e a utilização do conhecimento produzido com a sua realização (Carvalho, 2017; Gaivoto, 2017). A resposta a esta questão lança ainda pistas de como deverão ser disseminadas as

conclusões e os resultados da avaliação, e como deverá ser utilizado e considerado o conhecimento alcançado (Dallabrida, 2017).

A resposta a estas nove perguntas é uma das partes mais robustas do processo de criação de um método de monitorização ou avaliação, pois é aqui que surge a discussão essencial sobre o propósito da avaliação e de que modo será conduzida essa monitorização/avaliação, representando a base de reflexão e decisão necessária para garantir objetividade e coerência na criação do método.

PARTE B – DESENVOLVIMENTO DO MÉTODO E ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO

Discutidas estas nove questões (integradas na Parte A - Definição do Referencial Metodológico e do Universo de Aplicação) e tendo o foco da monitorização e os contributos que esta pretende atingir, é possível continuar o desenvolvimento do método e estruturar o sistema de indicadores a que esta irá recorrer.

Dá-se assim início à Parte B da Etapa 1, que corresponde ao Desenvolvimento da Metodologia e Estruturação do Sistema de Monitorização. Este processo realiza-se ao longo de cinco tarefas: (t1) Contextualização; (t2) Consolidação Conceptual; (t3) Estrutura Analítica; (t4) Identificação dos Indicadores Disponíveis; (t5) Seleção dos Indicadores a Recorrer (confrontar com Catita et al., 2011b; Wong, 2006) (ver Figura 23).

TAREFA	CONTEÚDO	OPERACIONALIZAÇÃO
t1	Contextualização	Investigação
	Análise Crítica Análise Bibliográfica, Estudos de Caso, Análise do Contexto	
t2	Consolidação Conceptual	Investigação / Entrevistas / Debates / Seminários
	Desenvolvimento do Referencial Metodológico Conceitos, Critérios, Propósito, Escala, Instrumentos de Política, Lógica e Arquitetura do Sistema de Avaliação	
t3	Estrutura Analítica	Investigação
	Identificação de Designios/Prioridades de Política de Avaliação Clarificar o conceito base a ser representado pela análise	
	Identificação de Fatores Críticos/Objetos de Avaliação Fornecer uma estrutura analítica sobre a qual os indicadores serão agrupados e analisados	
t4	Identificação dos Indicadores Disponíveis	Investigação / Entrevistas
	Definição de Indicadores Tradução dos fatores-chave identificados no passo 3 em indicadores específicos mensuráveis	
	Identificação de Variáveis/Informação de Base Sintetização dos indicadores identificados em índices ou em resumos analíticos	
t5	Seleção dos indicadores a recorrer	Investigação / Entrevistas
	Definição do Sistema de Produção da Informação de Base Entidades + instrumentos + canais de circulação da informação	
	Operacionalização do Sistema Comunicação de Resultados e Orientação para a Ação	

Figura 23: Estrutura organizativa das tarefas que compõem a Parte B da Etapa 1. Fonte: Elaboração do Autor.

A primeira tarefa a realizar, (t1) Contextualização, corresponde à apresentação do contexto metodológico que caracteriza o suporte teórico do método em criação. Compreende uma fase de investigação, decisão e seleção. Investigação na realização de uma revisão bibliográfica relativa ao panorama atual da avaliação em OT; decisão dos estudos de caso que serão utilizados como referência; e seleção na definição do enfoque dos estudos de contextualização do território em análise.

Esta fase é crucial para que o método criado seja passível de ser aplicado e operacionalizado. Com base na revisão bibliográfica e na análise dos casos de referência, é construído um suporte orientado para o desenvolvimento do método. A partir das aprendizagens feitas com o estudo das boas práticas/experiências existentes e da identificação dos possíveis elementos a integrar no método em criação, e.g., como o aproveitamento de indicadores provados como úteis e exequíveis (Pereira, 2017), evitando-se possíveis obstáculos ao nível da viabilidade de produção de indicadores que possam surgir na fase de operacionalização (Castelo Branco, 2018).

(t1) Contextualização

Objetivos: construir uma estrutura sólida de referência a nível contexto metodológico em que se desenvolve o método de monitorização;

Outputs: listagem dos elementos relevantes para o método / indicadores;

Fragilidades/Limitações: escala da adaptabilidade das referências e dos seus casos ao método em criação;

A segunda tarefa corresponde à (t2) Consolidação conceptual, na qual é apresentado o referencial metodológico do método de monitorização a ser criado e a identificação das prioridades de monitorização que este método vai considerar.

No desenvolvimento do Referencial Metodológico (RM), são definidos de forma clara os conceitos, critérios, propósito, escala de aplicação, instrumentos de política, lógica e arquitetura do sistema de monitorização. Muitos dos elementos necessários a esta fase decorrem da reflexão inicial e são facilmente identificáveis nas respostas às nove perguntas iniciais, que definem o RM e UA (universo de Aplicação) da metodologia. A seleção dos desígnios/prioridades de política de monitorização/avaliação constituem o conceito base a ser representado pela análise. Este conceito é igualmente passível de ser retirado das respostas às nove questões iniciais colocadas na Parte A – Definição do Referencial Metodológico e do Universo de Aplicação.

A promoção de debates, entrevistas e seminários com especialistas na área/s específica/s sobre a qual/ais incide a monitorização acrescenta grande valor ao desenvolvimento do método (Cabral, 2017; Pereira, 2017). Não só no que diz respeito a todo o conhecimento especializado que é introduzido na discussão (Cabral, 2017), mas também no despiste de certas redundâncias que possam estar latentes e que uma perspetiva especializada facilmente identifica (Castelo Branco, 2018; Pereira, 2017). É importante que esta tarefa não seja uma tarefa exclusiva da entidade interna ou externa. O ideal será que resulte de uma seleção concretizada sob a forma de consenso (Garrett and Castelo Branco, 2018; George, 2017b), ou seja, partilhada entre elementos internos e externos à construção do método de monitorização.

(t2) Consolidação conceptual

Objetivos: seleção das prioridades de política da monitorização/avaliação a considerar (conceitos, critérios, propósito, escala de aplicação, instrumentos de política, lógica e arquitetura do sistema de avaliação);

Outputs: listagem de prioridades de política de suporte ao conceito metodológico;

Fragilidades/Limitações: dimensão da amostra do suporte / limitação do consenso estabelecido;

A terceira tarefa corresponde à (t3) Estrutura analítica e identifica os fatores críticos (FC) para a realização da monitorização de acordo com o objeto e objetivos

definidos, disponibilizando uma estrutura de análise sobre a qual os indicadores deverão estar organizados e ser analisados (Castelo Branco, 2018; George, 2017a).

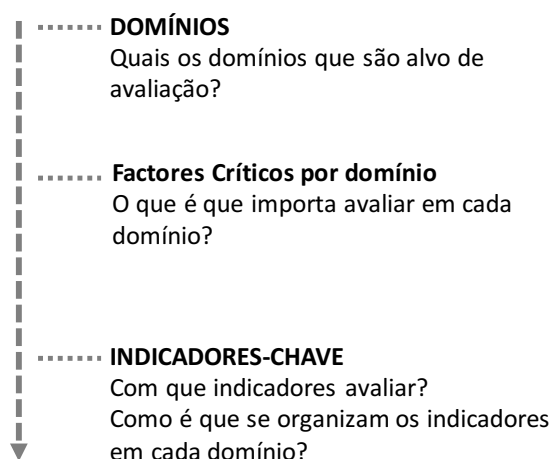


Figura 24: Arquitetura da estrutura analítica. Fonte: Elaboração do Autor.

Estes FC são fatores-chave para a monitorização, definidos de acordo com o UA e que se relacionam com os domínios sobre os quais a monitorização incide. Contribuem na seleção e definição dos indicadores a produzir, compondo a estrutura da bateria de indicadores a utilizar de acordo com esses domínios (ver Figura 24).

(t3) Estrutura Analítica

Objetivos: identificação dos domínios e dos FC para a monitorização de acordo com os objetivos e objeto;

Outputs: listagem dos FC; listagem dos indicadores a produzir;

Fragilidades/Limitações: incerteza na organização e composição dos indicadores pelos diferentes domínios estabelecidos;

Na quarta tarefa (t4) Identificação dos Indicadores Disponíveis, é realizada a definição do conjunto de indicadores que suportam o processo de monitorização e são identificadas as variáveis e a informação base necessária à sua produção. A definição dos indicadores a produzir segue dois requisitos. Por um lado, traduz os FC identificados na tarefa (2) Consolidação conceptual em indicadores específicos e mensuráveis. Por outro, implica uma análise relativa ao alcance do indicador em termos da sua leitura, ou seja, aferir o seu valor e utilidade do ponto de vista das análises e leituras que dele é possível extrair, refletindo o seu alcance e polivalência

enquanto indicador, seja ele visto de forma autónoma e isolado, seja combinado com outros indicadores³⁴.

Teoricamente, segundo o princípio da seletividade, um indicador será tanto mais útil quanto mais polivalente se apresentar, pressupondo que essa polivalência proporcionará uma maior amplitude de leitura com um número inferior de indicadores. No entanto, um conjunto de indicadores que se apresentem com escassa leitura individual pode permitir leituras ricas e interessantes quando analisados em conjunto (Ferrão, 2017). Em paralelo, indicadores com fracas leituras de conjunto, podem oferecer leituras individuais muito ricas. Neste sentido, é necessária a análise minuciosa do alcance da leitura dos indicadores a fim de selecionar o conjunto de indicadores que permite uma leitura que vá ao encontro dos FC identificados.

Questões como eficácia e fiabilidade dos indicadores, são aprofundadas na etapa 2, pois requerem conhecimento relativo à confrontação com a realidade e o contexto que caracteriza o sistema real (Batista e Silva, 2002). No entanto, é de referir que existem certos requisitos que os indicadores devem procurar corresponder, e.g., como a sua capacidade de espacialização (base territorial). No panorama atual, é impensável suportar um método de avaliação, em especial no universo do OT, num conjunto de indicadores não georreferenciados ou georreferenciáveis, incapazes de serem espacializados. A espacialização dos indicadores assume uma relevância crescente no panorama de desenvolvimento atual do território, muito impulsionado pelo desenvolvimento dos SIG e dos sistemas de apoio à tomada de decisão (Batista e Silva, 2018).

Nesta tarefa, é também realizada a identificação de variáveis e informação base que irá alimentar o sistema de indicadores. Cada indicador exige, associado a si, uma ficha específica, no qual é detalhado ao pormenor um conjunto de requisitos funcionais à sua utilização (Batista e Silva, 2018). Entre estas especificações encontram-se nomeadamente todos os aspetos relacionados com a recolha e tratamento da informação que suporta a construção do indicador (Batista e Silva, 2018; Castelo Branco, 2018; Condessa, 2017).

As fichas de indicadores organizam-se em nove secções: (1) Designação; (2) Descrição; (3) Fórmula de Cálculo; (4) Alcance do Indicador; (5) Produção; (6) Tratamento Interno; (7) Divulgação Pública; (8) Debilidades do Indicador (ver Anexo 15).

³⁴ Teoricamente e segundo um princípio de seletividade, um indicador será tanto mais útil quanto mais polivalente for pressupondo que essa polivalência proporcionará uma maior amplitude de leitura com um número inferior de indicadores.

(1) **DESIGNAÇÃO**: faz a identificação síntese do indicador, atribuindo a designação (nome) a dar a cada indicador.

(2) **DESCRIÇÃO**: identifica onde se enquadra o indicador na estrutura organizativa da bateria de indicadores e esclarece qual a sua incidência.

(3) **FÓRMULA DE CÁLCULO**: identifica as especificidades do indicador relativamente ao seu método de cálculo. Deve ser esclarecido quais os dados que alimentam a produção do indicador, como deverão ser tratados na sua produção, especificando a origem das fontes de informação, as suas unidades de grandeza, e como se processa o método de cálculo do indicador.

(4) **ALCANCE DO INDICADOR**: especifica o alcance do indicador no que diz respeito à sua leitura a nível individual. É importante salientar que na ficha individual de cada indicador, apenas é identificada a leitura desse indicador de forma autónoma. Nesta secção exprime-se a leitura descritiva que cada indicador permite retirar mediante as circunstâncias da realização da monitorização.

(5) **PRODUÇÃO**: São detalhadas as especificidades do indicador relativamente ao seu método de produção, incidindo sobre as fases de recolha, tratamento e produção da informação utilizada no cálculo do indicador.

(6) **TRATAMENTO INTERNO**: especifica como é tratado e disponibilizado o indicador e a sua informação associada entre as entidades internas ao processo de monitorização e avaliação.

(7) **DIVULGAÇÃO PÚBLICA**: indica como é tratado e disponibilizado o indicador e a sua informação associada aos agentes externos ao processo de monitorização e avaliação. Indica as possíveis traduções gráficas do indicador (e.g. mapas, gráficos), assim como as especificidades a adotar na apresentação do indicador em tabelas (legendas, intervalos ou quartis, número de intervalos, escalas de cores, séries temporais, entre outros).

(8) **DEBILIDADES DO INDICADOR**: identifica as debilidades do indicador em termos do seu processo de produção, utilização e divulgação.

Esta tarefa termina com uma síntese dos indicadores definidos e a respetiva estrutura organizativa.

A estrutura organizativa a adotar tem que ser capaz de fazer a separação entre três grupos de indicadores: indicadores-chave (IC), indicadores-satélite (IS) e os indicadores específicos (ver anexos 27 e 28).

Os IC compreendem o conjunto síntese de indicadores que permitem, por si só, uma leitura e acompanhamento do objeto territorial em questão. Os IC são passíveis de desdobramento noutros indicadores (os Indicadores-Satélite (IS)), sem que isso represente um esforço acrescido na recolha e tratamento dos dados e informação de base. Ou seja, os IS são indicadores que resultam do desdobramento dos IC e que, de certo modo especificam a sua composição.

E.g., para a construção de um Indicador – Chave relativo à “Proporção de solo afeto a restrições de utilidade pública”, é necessário recolher a informação capaz de alimentar a produção de seis Indicadores-Satélite: (1) “Proporção de solo afeto a restrições de utilidade pública – REN”; (2) “Porção de solo afeto a restrições de utilidade pública – REN”; (3) “Proporção de solo afeto a restrições de utilidade pública – RAN”; (4) “Porção de solo afeto a restrições de utilidade pública – RAN”; (5) “Proporção de solo afeto a restrições de utilidade pública – DPH”; (6) “Porção de solo afeto a restrições de utilidade pública – DPH”.

Este desdobramento possibilitará análises mais detalhadas, que permitem uma visão mais escrutinada do objeto em avaliação, mas que apenas faz sentido se não requerer esforços de produção adicionais.

O terceiro grupo, referente aos indicadores específicos, diz respeito a um conjunto de indicadores que pretende enquadrar e contextualizar heterogeneidade territorial e política existente em Portugal. Ou seja, a nível local, correlacionam-se com necessidades de acompanhamento decorrentes das especificidades territoriais e políticas de cada município. Do ponto de vista da harmonização a nível nacional, estes indicadores podem não ser possíveis de agregar para uma leitura de conjunto, porque a especificidade que apresentam para se adequar aos municípios pode comprometer a sua compatibilização e agregação. A título de Exemplo, indicadores relativos a captações de infraestruturas em territórios com utilização sazonal, como o Algarve, não serão produzidos do mesmo modo que os indicadores relativos a captações de infraestruturas em territórios com utilização assídua, como a região de Lisboa.

São indicadores definidos e produzidos no âmbito municipal e que devido às especificidades territoriais de cada município podem não fazer sentido produzir de forma transversal a nível nacional. E.g. um indicador produzido para acompanhar o parque habitacional localizado em área sob influência de marés é imprescindível em

territórios ribeirinhos como uma orografia pouco acidentada, como a Moita, porém num território interior poderá não se verificar imprescindível.

Esta adequação ao contexto municipal é necessária em várias vertentes, e.g., a vertente estratégica. Cada Município está dotado de autonomia nas matérias de definição da estratégia de desenvolvimento local, através da elaboração da Estratégia Municipal e dos vários IGT de âmbito local.

Ainda que tenha que considerar as estratégias delineadas a escalas superiores, nomeadamente estratégia Regional, estratégias sectoriais e a estratégia Nacional, as PPBT desenvolvidas pelas várias autarquias assumem-se com características plurais e estratégias de desenvolvimento distintas. Ao serem elaboradas e suportadas em ideologias políticas e naturezas territoriais heterogéneas, requerem um acompanhamento personalizado em certos aspetos de análise específicos.

Por exemplo, um município metropolitano como Lisboa, que lida com políticas específicas de redução da poluição nas principais artérias devido à utilização do transporte privado, acompanha esta temática com base em indicadores de realização que num município como a Marinha Grande ou Odemira não tem interesse aplicar.

Ou seja, os indicadores específicos permitem leituras de aspetos específicos e próprios do contexto municipal, que a escalas superiores (intermunicipal, regional e nacional), perdem o seu interesse, robustez e fiabilidade, pois são indicadores definidos em função da realidade e contexto municipal, o que compromete uma possível agregação a escalas superiores.

(t4) Identificação dos Indicadores Disponíveis

Objetivos: Definição do conjunto de indicadores que podem vir a suportar o processo de monitorização;

Outputs: Conjunto de indicadores (IC e IS), listagem das variáveis e da informação base necessária à produção dos indicadores;

Fragilidades/Limitações: Incerteza relativa à viabilidade de produção dos indicadores de forma harmonizada a nível nacional, nomeadamente em termos da existência e disponibilidade de informação necessária à sua produção;

A quinta tarefa (t5) Seleção dos indicadores a recorrer, corresponde à definição do sistema de produção da informação de base. Neste passo, são definidos os instrumentos utilizados e os canais de circulação da informação tendo em conta as entidades/atores envolvidos no processo de monitorização.

Esta tarefa (5) recorre ao conjunto dos indicadores identificados como disponíveis na tarefa (4) e realiza uma aferição e seleção dos mesmos quanto à sua utilidade e aplicabilidade de forma harmonizada a nível nacional. Ou seja, executa um exercício de depuração da bateria inicial de indicadores, com vista à identificação do conjunto de indicadores mínimos, necessários, para permitir o acompanhamento do OT de forma harmonizada a nível nacional.

(t5) Seleção dos indicadores a recorrer

Objetivos: Seleção dos indicadores a recorrer, de entre o conjunto de indicadores identificados na tarefa (4)

Outputs: Conjunto de indicadores mínimos, necessários, para permitir o acompanhamento do OT de forma harmonizada a nível nacional

Após estas cinco tarefas (t1; t2; t3; t4; t5), é possível definir o modo de operacionalização do sistema de monitorização e avaliação, informando como é realizada a comunicação de resultados e como são difundidas as orientações para a ação.

Estas cinco tarefas, embora numeradas por uma ordem sequencial, interagem entre si, não exigindo uma aplicação sequencial e linear restrita da primeira à quinta tarefa (Wong, 2006). Ou seja, é um processo cíclico, no qual uma alteração ou tomada de decisão efetuada numa fase pode implicar retroceder a uma fase anterior antes de prosseguir para a fase seguinte (Batista e Silva, 2018) (ver Figura 25).

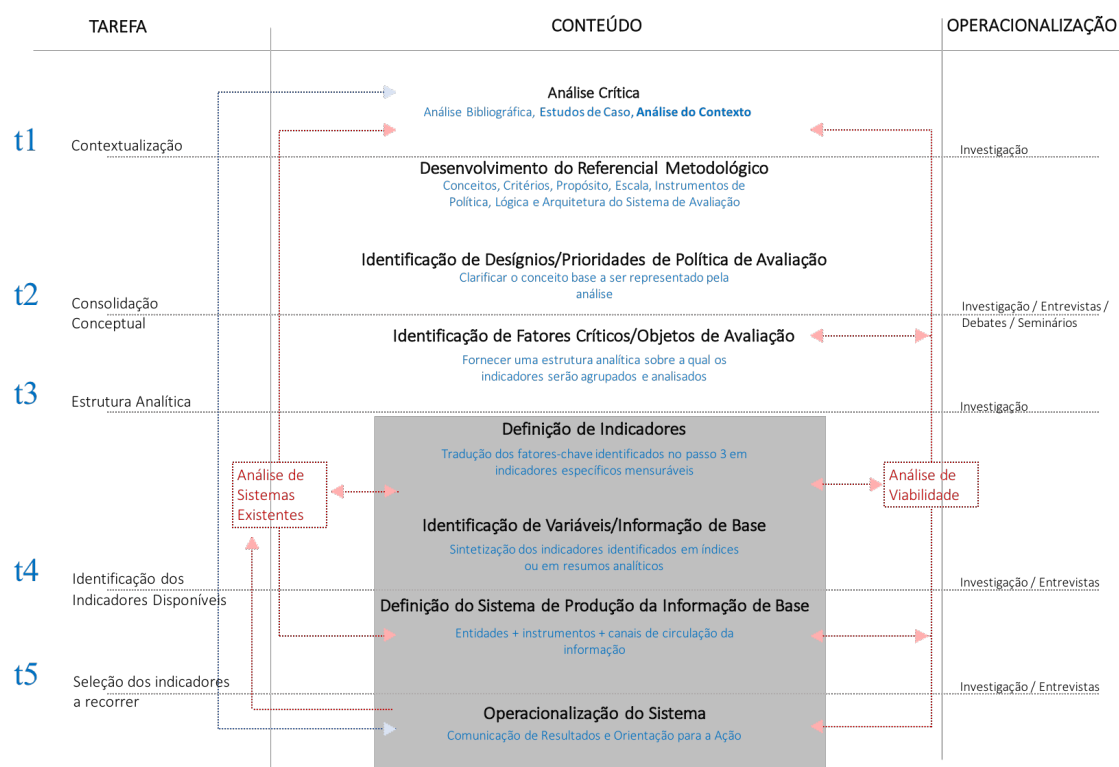


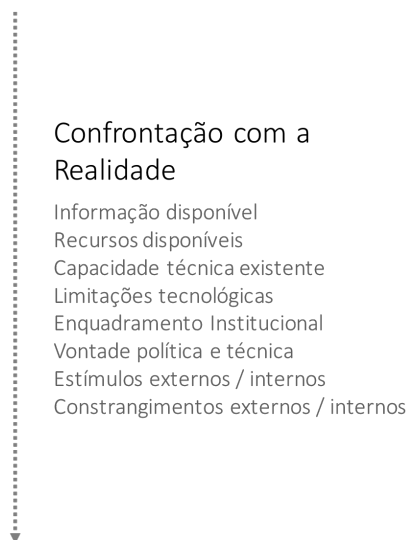
Figura 25: Operacionalização da estrutura organizativa das tarefas que compõem a Parte B da Etapa 1. Fonte: Elaboração do autor.

9.2. Etapa 2: Modelo Aferido

A Etapa 1: Construção do Modelo Desejável, disponibiliza um método de monitorização elaborado sobre o pressuposto de um modelo desejável. Este modelo, embora construído com base num contexto e de acordo com a realidade, necessita de ser confrontado com a realidade palpável que muitas vezes condiciona a aplicação de certos métodos, tornando-os por vezes inoperáveis. Assim surge a etapa 2 que dá origem ao (ii) Modelo Aferido. Estas adaptações ao contexto real são realizadas com informações atuais relativas às práticas correntes verificáveis, nomeadamente em termos da disponibilidade de informação (Batista e Silva, 2018), existência e disponibilidade dos recursos (Antunes and Costa, 2017), capacidade técnica para realização das tarefas de monitorização (Carvalho, 2017), limitações tecnológicas (Branco, 2017), enquadramento institucional (Cabral, 2017), vontade política e técnica (Pereira, 2017), e estímulos e constrangimentos de origem interna ou externa (Mourato, 2017).

É uma fase de transição entre o (i) Modelo Desejável e o (iii) Modelo Possível, antecedendo a aplicação teste onde o modelo sofre nova adequação a todos os requisitos operacionais que não foram possíveis de prever na construção do modelo (ver Figura 26).

Modelo Desejável



Modelo Aferido

Figura 26: Transição do Modelo Desejável para o Modelo Aferido. Fonte: Elaboração do Autor.

9.3. Etapa 3: Modelo Possível

Após construção do (ii) Modelo Aferido, Etapa 2, na qual o (i) Modelo Desejável é aferido ao contexto existente, especialmente no que diz respeito a todas as condicionantes relativas à disponibilidade de informação e recursos, enquadramento institucional e forças (internas ou externas) com influência direta na avaliação, é possível iniciar a Etapa 3.

A Etapa 3 é referente à construção do (iii) Modelo Possível. É uma etapa na qual o (ii) Modelo Aferido é ensaiado e testado com a aplicação a um caso de estudo - experiência piloto. Neste ensaio o modelo é adaptado a todos os requisitos operacionais que são necessários para a sua aplicação prática e sem os quais se tornaria uma metodologia utópica do ponto de vista operacional. Estes ajustes apenas são possíveis de executar na Etapa 3, uma vez que apenas a aplicação a um caso piloto permite revelar certos requisitos e constrangimentos, razão pela qual não se executa esta aferição na Etapa 2: Construção do Modelo Aferido. Com os ajustes decorrentes da experiência piloto finaliza-se o processo de construção, tendo origem o (iii) Modelo Possível, produto final do processo de criação e que representa o Método de Monitorização e Avaliação pretendido

10. MÉTODO PARA A MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS (MDT)

Na sequência da sistematização metodológica realizada, a investigação pretende agora apresentar um contributo efetivo ao SGTP no campo da monitorização e avaliação. Nesse sentido, o Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT) à escala local foi criado com o intuito de contribuir para o acompanhamento e avaliação das PPBT, tendo em consideração o atual contexto português em termos de avaliação (aos vários âmbitos, sobretudo no âmbito local), informação disponível pelos vários organismos, agentes envolvidos e quadro legal e regulamentar.

A investigação oferece assim uma proposta concreta de um método ou sistema de avaliação estruturado, passível de ser implementado e aplicado nas circunstâncias atuais e pelos atores que atualmente estão em cena, elaborada com um sentido de realismo e aplicabilidade face ao atual SGTP.

O MDT pretende ser capaz de acompanhar as dinâmicas territoriais nos seus vários domínios, identificando os efeitos da implementação PPBT e clarificando a resposta do território à estratégia de desenvolvimento adotada. Com isto, o MDT informa o processo de planeamento e alimenta a tomada de decisão, contribuindo para a adoção de práticas de OT mais proactivas, flexíveis, reativas aos seus efeitos e validando as opções tomadas de forma mais informada.

O MDT toma por referência a experiência da tentativa de criação do SNIOT (2011) (ver Cap. II - 7.2). Este projeto da DGOTDU, embora nunca finalizado por dificuldades de consenso e estabilização técnica e política, mostra que a criação de um sistema de monitorização no atual contexto do SGTP é um exercício extremamente complexo, difícil e que necessita de assumir múltiplas funcionalidades à medida que o contexto atual lhe exige que se apresente suficientemente abrangente e flexível para responder a solicitações em diversos domínios (Catita et al., 2011b, p. 7), e suficientemente acessível e agilizado para que seja possível de operacionalizar. Embora partilhe o propósito de identificar um conjunto de indicadores transversais a nível nacional, o MDT diferencia-se da proposta alinhavada no Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2011) ao direcionar e sustentar a monitorização e a avaliação para o acompanhamento das dinâmicas territoriais com base em dados e informação existentes, atualmente já produzidos, e que por isso não representam esforços acrescidos para os municípios em termos de produção. Adicionalmente, o MDT destaca-se pela sua capacidade de síntese, objetividade e seletividade, ao focar-se apenas no conjunto mínimo de indicadores necessários para permitir o acompanhamento das dinâmicas territoriais (ver figura 27).



Figura 27: Síntese da estrutura da MDT. Fonte: Elaboração do autor.

O MDT suporta-se em leituras territoriais passíveis de serem realizadas a várias escalas (municipal, intermunicipal, regional, nacional), com elementos produzidos à escala municipal segundo um processo de operacionalização próprio e harmonizado a nível nacional, contribuindo deste modo para o cumprimento dos deveres de

acompanhamento do OT de forma articulada e útil, nomeadamente ao nível da produção dos REOT.

Com a recente revisão do quadro legal do OT, é exigido o acompanhamento multi-escala da territorialização das várias políticas públicas e do estado do território face a essa implementação, assumindo-se os REOT como um output do processo de monitorização das dinâmicas territoriais e um *input* do processo de planeamento. Nesta ótica, a monitorização é cada vez mais considerada como tarefa imprescindível no seio do OT, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável.

Neste panorama, o MDT permite alimentar a produção dos REOT, em especial no que diz respeito às dinâmicas territoriais, disponibilizando uma estrutura multi-escalar de análise que se suporta em elementos comuns às várias escalas (municipal, intermunicipal, regional e nacional).

Em termos de arquitetura do sistema de avaliação, o MDT surge como uma ferramenta metodológica de aplicação no âmbito local e, em simultâneo, um instrumento de trabalho para os vários âmbitos (local, regional e nacional). Através de um conjunto de indicadores a produzir à escala local, harmonizado a nível nacional, procura garantir-se uma cobertura total do território nacional, mediante a agregação dos indicadores a escalas superiores. Esta possibilidade de agregação ou desagregação da informação permite interoperabilidade e comparabilidade entre os vários níveis geográficos de análise (ver Figura 28).

A adoção das três escalas de análise convencionais, que no caso do SGTP se resumem ao âmbito local, regional e nacional, não impede nem condiciona a realização de análises a outras escalas geográficas, como seja a intermunicipal.

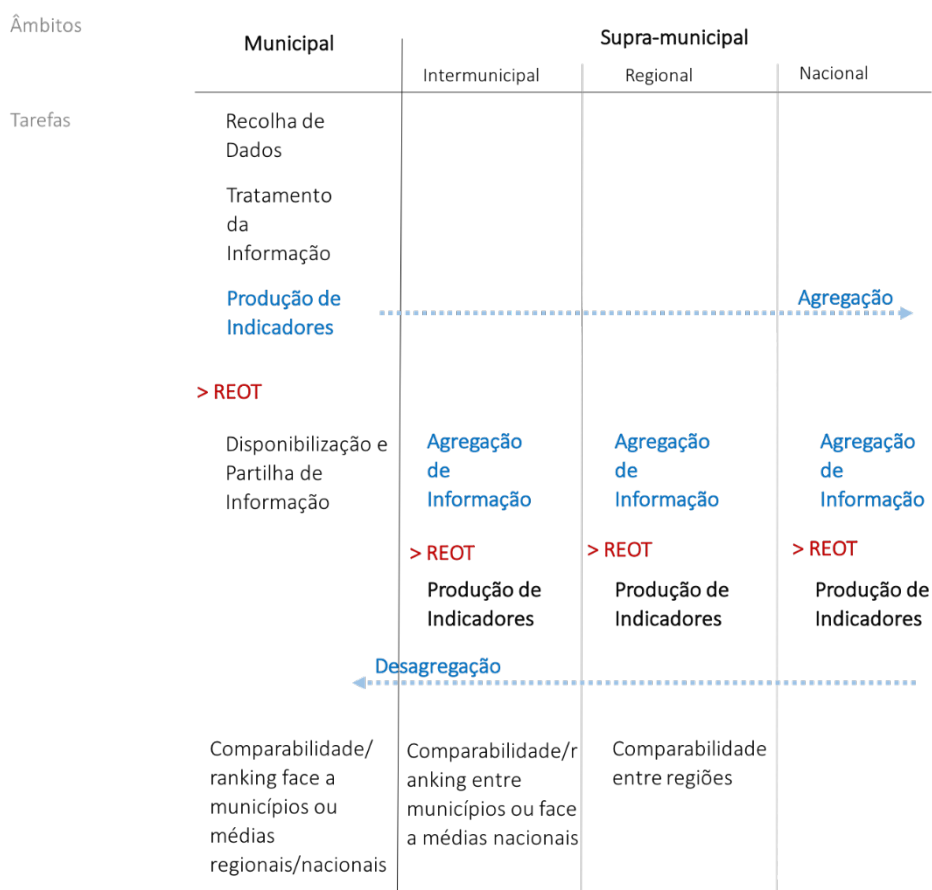


Figura 28: Arquitetura do Sistema de Avaliação do MDT. Fonte: Elaboração do autor.

Sendo sua ambição alcançar uma aplicação transversal a todo o território nacional, o MDT suporta-se em indicadores capazes de serem produzidos ou recolhidos em todos os municípios portugueses, sem custos ou esforços adicionais significativos. Para tal, tem como um dos seus sustentáculos primordiais, um levantamento e análise rigorosos, não só dos indicadores que por norma já são produzidos pelos municípios, mas também da informação de base territorial que se encontra atualmente disponível e ao alcance das autarquias, particularmente a produzida por organismos da Administração Pública. Entre outros aspetos, este levantamento prévio é crucial para aferir a existência e pertinência de muitos dados e informações que, apesar de tudo, são já produzidos à escala local por muitos municípios ainda que, contudo, se percam ou fiquem por utilizar por incapacidade técnica de produção e tratamento dos dados, ou mesmo por outros condicionalismos de ordem política e institucional. Estas análises têm uma importância fundamental para a exequibilidade do método e a produção efetiva do conjunto de indicadores propostos pelo MDT.

Os indicadores propostos pelo MDT organizam-se em três conjuntos: **indicadores-chave** (IC), **indicadores-satélite** (IS) e um terceiro conjunto correspondente a **indicadores específicos** (do contexto municipal). O conjunto de IC permite ao MDT disponibilizar uma leitura sintética e útil das questões consideradas estritamente

necessárias para o acompanhamento das dinâmicas territoriais à escala local e, posteriormente, alimentar um segundo conjunto de indicadores, os IS, que por sua vez possibilitam uma leitura mais aprofundada e detalhada do território municipal. Deste modo, o MDT assegura uma certa economia na definição dos indicadores, em termos de recursos humanos, técnicos e financeiros, aumentando assim a sua recetibilidade e viabilidade em termos aplicacionais.

É de referir que o MDT unifica os municípios através da definição de um conjunto de indicadores comuns de modo a ter uma leitura mais ampla, mas por outro lado, aceita as especificidades próprias de cada município ao permitir que estes desenvolvam o seu conjunto de indicadores específicos. É uma situação incontornável e que não condiciona a leitura dos IC e dos IS, considerados como o conjunto de indicadores capitais (ver Figura 29).

	INDICADORES-CHAVE	INDICADORES-SATÉLITE	INDICADORES ESPECÍFICOS
Produção (âmbito)	Local		
Utilização (âmbito)	Local, intermunicipal, regional e nacional	Local, intermunicipal, regional e nacional	Local e intermunicipal
Notas:	Indicadores de alerta; Mínimo para permitir uma leitura das dinâmicas territoriais;	Complementam a leitura dos indicadores-chave; Desdobram os indicadores-chave; Permitem uma visão mais detalhada de algumas das dinâmicas analisadas; Contribuem para o despiste e validação de alguns indicadores-chave;	Complementam a leitura das dinâmicas; Permitem uma leitura personalizada do território;

Figura 29: Organização dos Indicadores MDT. Fonte: Elaboração do autor.

A monitorização e avaliação preconizada tem como destino entidades internas e externas à administração (local, regional ou central). A apresentação de resultados e divulgação de informações no MDT adapta-se à natureza dessas entidades, indicando-se nas fichas individuais de cada indicador-chave em que suporte deve ser feita essa disponibilização (ver Anexo 15).

No caso das entidades internas, o MDT orienta-se essencialmente para dois grupos – corpo político e corpo técnico, tendo em conta as necessidades e requisitos de cada um. O corpo político requer uma visão de síntese do estado de OT, que lhe dê as noções e referências base de apoio à tomada de decisão. Contudo, esta visão de

síntese não contém o detalhe necessário às necessidades de trabalho do corpo técnico. Deste modo, o MDT disponibiliza os resultados em dois documentos (ver Figura 30): (1) o **relatório técnico**, que se apresenta como um documento técnico, detalhado e abrangente, onde são apresentadas todas as análises sectoriais relativas à monitorização e avaliação em cada domínio. Neste relatório está incluído o conjunto total dos indicadores do MDT (IC, IS e indicadores específicos); E o (2) **sumário executivo**, destinado ao corpo político, onde é apresentada uma síntese da análise territorial e das avaliações executadas, centrando-se no conjunto de IC da MDT.

Documento	Sumário Executivo	Relatório Técnico
Destinatário Principal	Corpo Político / População	Corpo Técnico
Outros Destinatário	Corpo Técnico	Corpo Político População
Indicadores Utilizados	IC	IC, IS e indicadores específicos
Tipo de Documento	Documento síntese da análise territorial e das avaliações executadas.	Documento técnico, detalhado e abrangente, onde são apresentadas todas as análises sectoriais relativas à monitorização e avaliação em cada domínio.

Figura 30: Documentos de divulgação e apresentação de resultados produzidos pelo MDT. Fonte: Elaboração do autor.

O MDT organiza os indicadores em três domínios: (1) **Ordenamento**; (2) **População, Atividades e Funções**; e (3) **Gestão Territorial**. Estes domínios agregam os vários sectores e dinâmicas considerados alvo de apreço, no que diz respeito à análise das dinâmicas territoriais em OT.

O domínio do Ordenamento agrega as dinâmicas do (Da) Utilização do Solo; (Db) Recursos e Valores Naturais; (Dc) Urbanismo; (Dd) Centros Urbanos e Espaços Edificados; (De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade; e (Df) Riscos, vulnerabilidades e ameaças. De seguida, o domínio da População, Atividades e Funções congrega as dinâmicas (Dg) Demográfica; (Dh) Económica e produtiva; e (Di) Equipamentos. Por último, o domínio da Gestão Territorial agrupa as dinâmicas

(Dj) Acompanhamento do desenvolvimento urbano e (Dk) Despesa municipal (ver Figura 31) (ver Cap. III - 11.1).

Domínios	Ordenamento	População, atividades e funções	Gestão territorial
Dinâmicas	(Da) Utilização do Solo; (Db) Recursos e Valores Naturais; (Dc) Urbanismo; (Dd) Centros Urbanos e Espaços Edificados; (De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade; (Df) Riscos, vulnerabilidades e ameaças	(Dg) Demográfica; (Dh) Económica e produtiva; (Di) Equipamentos;	(Dj) Acompanhamento do desenvolvimento urbano; (Dk) Despesa municipal;

Figura 31: Domínios e dinâmicas - MDT. Fonte: Elaboração do autor.

Estes domínios foram estabelecidos com suporte na apreciação dos domínios e dinâmicas referidos nos diversos casos de estudo analisados no capítulo II, relativamente ao acompanhamento das dinâmicas territoriais de OT, no âmbito local do contexto nacional e face à sua contribuição na produção de REOT locais. É de referir que os domínios apresentados pelo MDT se articulam com os domínios e sectores por norma utilizados nos estudos de caracterização e avaliação em OT, tanto a nível nacional como internacional.

Neste sentido, foram tidos em consideração nomeadamente os domínios utilizados pela DGOTDU/DGT nos seus relatórios de suporte ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Catita et al., 2011b, 2011a) e do observatório do território e urbanismo (DGT, 2013, 2014b). Foi também ponderada a recente revisão do quadro legal do OT (em especial o caso do RJIGT), bem como os objetivos de desenvolvimento das cidades sustentáveis 2020 (DGT, 2015), a proposta de alteração do PNPO (DGT, 2018b, 2018a, 2018c) e os critérios exigidos à gestão municipal no que diz respeito, e.g., à competitividade e desenvolvimento sustentável (Fernandes, 2017).

Após definição de cada um dos domínios a analisar, e das respetivas dinâmicas estudadas através de cada um desses domínios, foi-lhes de seguida associado um conjunto de FC que os indicadores (IC e IS) procuraram responder.

O MDT recorreu-se dos FC consensualizados e apresentados pelo grupo de trabalho especializado³⁵ envolvido no projeto da criação do SNIOT, no sistema de indicadores do ESPON, e no PNPOT (DGT, 2014a; PNPOT, 2007) que na nova versão já prevê um sistema de monitorização (DGT, 2018c, 2018b) (ver Cap. II - 7).

Por último, a definição dos indicadores que estruturam o MDT foi feita segundo a MM (apresentada em, 1. METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MÉTODO (MM)), em parte influenciada pelos modelos apresentados por Wong (2006) (Wong, 2006), Hemphill (2004) (Hemphill et al., 2004) e pela DGT (2011) (ainda como DGOTDU) (Catita et al., 2011b, 2011a), que oferece assim uma proposta concreta de um método ou sistema de avaliação estruturado, suscetível de ser implementado no contexto atual e pelos atores que atualmente estão em cena no SGTP.

10.1. Modelo e suporte teórico – Descrição detalhada

A construção do MDT segue a tramitação processual apresentada pela MM. Neste sentido, a primeira etapa de construção (Etapa 1: Construção do Modelo Desejável), define o Referencial Metodológico (RM) e o Universo de Aplicação (UA). De seguida, desenvolve-se o MDT e a respetiva estruturação do sistema de avaliação.

O RM e o UA do MDT definem as razões e motivações para a realização da avaliação, o seu foco e os resultados que se pretende atingir, clarificando a relação entre a avaliação e o objeto avaliado, definindo assim um referencial claro em termos de incidência, razão, objetivo, momento, modo e de quem realiza a avaliação.

Para clarificar as escolhas que definem a base de suporte à construção de todo o processo de avaliação e que, em simultâneo, caracterizam a sua natureza avaliativa, necessitam ser respondidas as nove questões de base apresentadas pela MM (ver Cap. III – 9.1) (ver figura 32).

³⁵ O grupo de trabalho especializado foi composto (em 2011) pela Equipa Técnica Interna da DGOTDU e representantes das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), das entidades das Regiões Autónomas com responsabilidades em ordenamento do território e desenvolvimento urbano (RA), da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Departamento de Prospetiva e Planeamento (DPP) do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e por um comité consultivo constituído por especialistas nacionais. (Catita et al., 2011b, p. 10)

- (1) Porquê avaliar? Monitorizar e Avaliar são **deveres e direitos**
- (2) Avaliar o quê? **Dinâmicas Territoriais**
- (3) Para quê avaliar? Construir uma **base de conhecimento**
- (4) Avaliar como? **Avaliação on-going** de base qualitativa e quantitativa
- (5) Avaliar com que recursos? **Recursos existentes**
- (6) Quando avaliar? **Monitorizar de forma regular**, avaliar de forma periódica
- (7) Quem avalia? **Entidades públicas** nos âmbitos local, intermunicipal, regional e nacional
- (8) Quem participa? **Corpo técnico e político, população e organismos externos**
- (9) Para quem se avalia? **Corpo político e técnico, e para divulgação pública**

Figura 32: Resposta das nove questões de base apresentadas pela MM. Fonte: Elaboração do autor

(1) PORQUÊ AVALIAR? **Porque monitorizar e avaliar são deveres e direitos.**

A monitorização é desde logo uma prática imprescindível em qualquer tipo de atividade que implique escolhas. As tomadas de decisão e os seus efeitos necessitam de ser monitorizados e avaliados para que seja possível conhecer os resultados que estas produzem. Deste modo, o MDT reconhece, de forma clara, a necessidade e as mais-valias associadas ao conhecimento dos efeitos das opções que têm vindo a ser tomadas nas matérias do OT e que condicionam o desenvolvimento territorial. Adicionalmente, o MDT procura contribuir para o cumprimento dos deveres de acompanhamento e avaliação, inscritos no SGTP desde dos seus primórdios e reforçados recentemente com o enfoque da obrigatoriedade de produção dos REOT nos três âmbitos do SGTP (ver Cap. II – 5.3).

A realização de ações de monitorização e avaliação legitimam a tomada de decisão e contribuem para a credibilização da atividade, em prol de práticas de planeamento mais colaborativas e com maior transparência, dando também resposta a uma população cada vez mais exigente e interessada nas matérias do OT (ver Cap. II – 6.6). Exemplo deste interesse em aproximar a população dos processos de desenvolvimento local e gestão municipal, são espaços informativos e de interação que vão surgindo como, e.g., o Portal da Transparência Municipal (DGAL, 2018).

(2) AVALIAR O QUÊ? Monitorizar as dinâmicas territoriais no âmbito local e avaliar os efeitos e resultados das PPBT no território.

O MDT não considera a monitorização como uma avaliação *on-going*, mas sim como uma prática de acompanhamento contínuo do objeto sobre o qual incide a avaliação. Isto é, um acompanhamento continuado do objeto territorial – o território municipal - na qual são recolhidas as informações necessárias à produção dos indicadores nos momentos-chave em que se pretende realizar a avaliação. Essa avaliação, por sua vez, poderá ser realizada antes (*ex-ante*), durante (*on-going*) ou depois (*ex-post*) da implementação da PPBT, conferindo a sua relação com o fator tempo (ver Cap. I - 4.1).

Deste modo, a própria monitorização pode funcionar como alerta para a necessidade de realização de uma avaliação, ou determinar a periodicidade com que se realiza a avaliação, uma vez que vai produzindo um histórico relativo à transformação do território municipal (e também regional e nacional, aquando da disponibilização dos dados e respetiva agregação), permitindo identificar padrões de desenvolvimento e necessidades de avaliação.

O MDT entende como dinâmicas territoriais a resposta comportamental do território aos estímulos dados pela implementação das PPBT. No âmbito municipal do SGTP, as PPBT concretizam-se através de PMOT (PIOT, PDM, PU, PP), incorporando estes as políticas e estratégias territoriais de escala superior, sendo que de entre os PMOT é a estrutura do PDM serve de referência à construção da estrutura do MDT. Isto porque o PDM se apresenta como o instrumento síntese à escala local, através da sua vertente dupla (estratégico-operativa), sendo também em paralelo o único PMOT que, no seu conjunto, providencia a cobertura integral do território nacional (ver Cap. II - 6.2).

O MDT considera as dinâmicas territoriais como expressão dos fenómenos de evolução do território, face às intervenções antrópicas ou decorrentes de fenómenos e alterações com origem no sistema natural, não o entendendo como um simples recetáculo, mas também como elemento gerador. Assim sendo, entende as dinâmicas territoriais como fenómenos que acompanham o ritmo de desenvolvimento e da intervenção no território, sendo premente o seu acompanhamento e avaliação.

Face a este pressuposto, o MDT não se restringe exclusivamente à análise das respostas do território em relação às intervenções antrópicas, neste caso a implementação das PPBT, focando-se também no seu comportamento face a fenómenos e a alterações com origem no sistema natural.

Devido à abrangência do leque de efeitos que a implementação das PPBT incutem no território, o MDT teve a necessidade de se centrar nas dinâmicas diretamente relacionadas com alterações ao uso do solo e tendências socioeconómicas, organizando-se em três domínios (Ordenamento; População, Atividades e Funções; e Gestão Territorial) numa ótica de disponibilização de uma base de suporte e apoio

à tomada de decisão. O domínio do Ordenamento, debruça-se sobre as dinâmicas territoriais relacionadas com a evolução da ocupação territorial e a regulação da transformação do uso do solo. O domínio População, Atividades e Funções descreve o desenvolvimento das atividades humanas sobre o território e a Gestão Territorial integra os processos de gestão do desenvolvimento urbano.

(3) PARA QUÊ AVALIAR? Para observar o comportamento do território, a sua ocupação e transformação, construir uma base de conhecimento e daí retirar lições com base em experiências passadas.

O MDT tem como principal motivo a intenção de observar e conhecer o território, o modo como este é ocupado, se transforma e evolui, permitindo validar as opções tomadas e identificar eventuais necessidades de aferição das estratégias de desenvolvimento. Assim sendo, interessa-se por saber o modo como as suas transformações vão ocorrendo ao longo do tempo, não as analisando apenas de forma esporádica, e procurando associar as transformações identificadas aos estímulos que vão progressivamente sendo incutidos através da implementação das PPBT.

O MDT assume uma lógica de aprendizagem contínua, suportada num acompanhamento próximo na fase da implementação e na ideia de aprender com as experiências passadas. Esta evolução sustentada na experiência, exige que sejamos detentores de uma base de conhecimento relativa a essas experiências, útil tanto para validar opções e tomadas de decisão anteriores, como para suportar tomadas de decisão futuras. As vantagens na aprendizagem com experiências passadas não se esgotam na experiência individual de cada caso (município), beneficiando da troca de experiências e comparação entre casos (municípios), promovendo práticas de OT e planeamento mais colaborativas e assentes numa base de conhecimento territorial que é transversal.

(4) AVALIAR COMO? Segundo uma avaliação *on-going* de base mista (qualitativa e quantitativa) com incidência na monitorização constante da evolução das dinâmicas territoriais.

O MDT enquadra-se nas metodologias de avaliação voltadas para uma aplicação *on-going*, sendo que no caso do MDT, a avaliação pode ser também ela realizada em qualquer um dos outros dois momentos (*ex-ante* ou *ex-post*). A possibilidade de aplicação nos três momentos surge no MDT através da sua componente de monitorização que é feita com base num acompanhamento regular, de proximidade e com uma periodicidade frequente. Deste modo, constrói um registo

histórico da evolução territorial e das suas dinâmicas, que permite que a componente de avaliação seja realizada quando necessária (mediante necessidade e ao ritmo da solicitação), mas capaz de surgir em qualquer um dos três momentos convencionais (*ex-ante*, *on-going* e *ex-post*).

Isto é, o MDT assenta numa lógica de planeamento proactivo, com suporte nas tendências de desenvolvimento verificáveis, onde as ações de avaliação são realizadas regularmente e podem ser antecipadas ou realizadas com maior assiduidade em função das necessidades³⁶. Nesta ótica, a prática de uma monitorização sistemática e avaliação periódica alavanca uma ideia de planeamento processo, onde se permite dotar o plano e os instrumentos de política com ferramentas de flexibilidade e adaptabilidade. Cada vez mais as práticas de OT e de planeamento necessitam de ser reativas e aptas a aferição, ajustamento e afinação das opções de estratégia e de política territorial, não podendo por isso ficar, à partida, presas a uma avaliação forçosamente conectadas com um momento específico do ciclo de planeamento.

O MDT realiza uma avaliação mista, abrangendo tanto aspetos quantitativos como qualitativos. Os aspetos quantitativos derivam diretamente dos indicadores, durante todo o processo de monitorização e nos momentos de avaliação. Em relação aos aspetos qualitativos, o MDT não apresenta indicadores qualitativos, sendo estes aspetos tratados na leitura específica que é feita dos indicadores quantitativos em cada território. Isto porque a leitura que é extraída de um conjunto de indicadores quantitativos não pode ser confundida indicadores qualitativos. Assim sendo, a leitura dos aspetos qualitativos surge da análise dos indicadores quantitativos segundo as especificidades próprias de cada território.

No caso do MDT, e visto que o seu objeto de monitorização e avaliação é o território municipal, a heterogeneidade entre territórios, a diversidade existente e toda a complexidade inerente ao sistema complexo que representa, apelam a uma simplificação do sistema de leitura territorial a adotar. O recurso a indicadores quantitativos é uma das formas de promover essa simplificação, uma vez que os indicadores qualitativos por norma introduzem maior complexidade analítica e, por vezes, subjetividade na sua alimentação, produção, tratamento e interpretação.

O MDT incide sobre o acompanhamento das alterações observáveis ao nível das dinâmicas territoriais. Não é uma metodologia de monitorização ou avaliação que incida unicamente e de forma individual sobre um único aspeto (conformidade; desempenho; execução; eficácia; ou validação de decisões tomadas em sede de planeamento), prosseguindo antes uma monitorização de espectro alargado que cria as condições necessárias para que essa avaliação de desempenho aconteça com base na observação das dinâmicas territoriais e na confrontação dessas dinâmicas com a implementação das opções de política.

³⁶ E.g., nem todos os indicadores e dinâmicas apresentam o mesmo ritmo de mutação. Nesse sentido, poderão surgir necessidades de aumentar a frequência do acompanhamento regular para certos aspetos.

Para tal, a componente de monitorização do MDT faz um acompanhamento continuado do desempenho das PPBT através do registo das alterações que estas vão introduzindo no objeto territorial e que, em sede de avaliação, consentem a realização de leituras que possibilitam verificar a conformidade e desempenho entre os objetivos pretendidos e os resultados observáveis. Por exemplo, o acompanhamento da variação da porção de território classificado como área urbana no município permite, em sede de avaliação, fazer leituras e identificar tendências de crescimento e verificar se essas tendências estão em conformidade com o proposto nas PPBT, designadamente nas opções estratégicas de base territorial. Em paralelo, permite avaliar o desempenho das PPBT vendo se esse crescimento está de acordo com o cronograma e o horizonte temporal previsto. Com base nesta articulação entre ações de monitorização contínua e ações de avaliação periódicas, o MDT permite ainda fazer análises relativas à execução, eficácia e validação de decisões tomadas em sede de planeamento.

A estruturação do conjunto de procedimentos a executar no processo de avaliação no MDT, distingue-se nas suas duas componentes – monitorização e avaliação.

Na componente de monitorização são alocados os recursos autárquicos na recolha e processamento dos dados de base territorial que são recolhidos nos serviços administrativos, provenientes de fontes externas³⁷, ou produzidos pelo corpo técnico municipal, e tratados no gabinete responsável pelo SIG municipal (por norma, o gabinete de gestão urbana). Nesta fase, a própria agregação e tratamento dos dados recolhidos proporciona a conceção de novas informações a incluir na avaliação.

Na MDT, a componente de monitorização é executada com maior ênfase na escala local, na autarquia, por via de dois gabinetes: (1) a equipa responsável pelo SIG municipal (por norma a equipa de gestão ou em certas autarquias, uma equipa específica responsável pelo SIG) que recolhe, trata e disponibiliza a informação; e (2) a equipa técnica responsável pelo desenvolvimento de estratégias (por norma a equipa de planeamento) que interpreta e elabora as leituras dos indicadores.

De acordo com o princípio da incrementalidade, o MDT pretende recorrer progressivamente às estruturas já existentes nas autarquias, sempre que possível, no entanto salvaguardando um distanciamento entre a equipa responsável pela monitorização (equipa SIG) e a equipa responsável pela avaliação (equipa de planeamento), no sentido de garantir isenção na avaliação.

O mesmo se aplica na disseminação de resultados, onde se ambiciona uma plataforma de disseminação e apresentação dos resultados de forma interativa, capaz de disponibilizar leituras de acordo com os desejos e solicitações do utilizador,

³⁷ E.g., INE, ou outras entidades produtoras de informação considerada necessária.

mas que, porém, enquanto essa realidade não é possível, recorre aos meios existentes e ao suporte do REOT.

(5) AVALIAR COM QUE RECURSOS? **Com suporte nos recursos existentes.**

O MDT pressupõe uma monitorização com base na otimização dos recursos existentes. Muitas das dificuldades e disfunções existentes na operacionalização de processos de monitorização e avaliação, na escala local do SGTP, podem ser ultrapassados com a introdução de melhorias na gestão da informação e dos recursos alocados que, por norma, não são empregados de forma articulada e eficiente (Branco, 2017). São claras e visíveis muitas das disfunções existentes ao nível da utilização e gestão da informação, chegando mesmo a existir diversas situações de repetição de esforços e tarefas, o que causa entropia e atrasos no processo de avaliação.

A questão da temporalidade e duração da avaliação, especificando o caso do intervalo de tempo necessário à sua realização, não está apenas conectado com a gestão do processo de avaliação em si, uma vez que no caso do MDT, ao incidir sobre as dinâmicas territoriais, estas exigem um intervalo de tempo próprio que não depende apenas de questões relacionadas com a fluidez processual da avaliação, mas também com os tempos de resposta do território à intervenção antrópica.

Isto é, no MDT para além das questões de recolha de informação, processamento e tratamento dos dados, análise, discussão, conclusões e difusão de resultados, a temporalidade do processo está dependente da natureza do seu objeto de avaliação. Ao debruçar-se sobre as dinâmicas territoriais, o MDT necessita de acautelar e gerir o tempo necessário para que seja possível apreender, verificar, analisar, registar e identificar essas dinâmicas.

O MDT incide sobre a resposta territorial à implementação das PPBT, o que por si só lhe atribui uma necessidade de pautar o ritmo dos momentos de avaliação de acordo com o ritmo de transformação do território. Territórios diferentes têm tempos de resposta diferentes aos estímulos incutidos, e estímulos diferentes implicam tempos de resposta diferentes (George, 2017). Neste sentido, nem todos os estímulos necessitam de ser avaliados com o mesmo intervalo de tempo, sendo essa necessidade de os realizar identificada através das ações de monitorização (Ferrão, 2017). A título de Exemplo, dentro das dinâmicas territoriais analisadas pelo MDT, existem dinâmicas que se manifestam com um ritmo mais acelerado que outras, sendo importante deter uma avaliação destas com maior periodicidade, nomeadamente nas questões de transformação do uso do solo versus questões de gestão urbanística.

(6) QUANDO AVALIAR? Monitorizar de forma regular, avaliar de forma periódica e sempre que necessário.

O MDT é um método onde as ações de monitorização pautam a realização da avaliação. Isto é, as ações de monitorização assumem um carácter permanente ao longo de todo o processo de implementação, e os momentos para a realização da avaliação não são pré-determinados por um horizonte temporal específico, e.g., após 2 anos da existência do plano, ou por uma fase do ciclo de planeamento, e.g., *ex-post*, mas sim à medida que a sua realização é considerada necessária. É uma aproximação a práticas de OT reativas, com capacidade de acompanhamento permanente, por via de ações de monitorização, e que promove a resposta rápida ao nível da gestão e planeamento da intervenção territorial (Cap. II - 6.3).

Neste sentido, o MDT incide sobre a resposta territorial aos estímulos das PPBT e, por isso, assume-se como procedimento sistemático de monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais. A importância de conhecer o estado do território tem vindo a ganhar espaço no seio do OT desde os primórdios do SGTP (ver Cap. I - 2.2). Em especial, a recente revisão do quadro legal do OT reforçou estas práticas de acompanhamento e avaliação através do instrumento do REOT (ver Cap. II - 6.4).

O MDT teve em consideração a revisão legal e o reforço do acompanhamento do estado do OT introduzido pelo RJIGT, sendo compatível com os seus ritmos de produção devido à sua flexibilidade, incrementalidade e capacidade de adaptação.

Deste modo, o MDT contribui para alcançar o ritmo de produção pretendido para os REOT aos vários âmbitos do SGTP. No âmbito local, através da monitorização constante das dinâmicas territoriais, e nos âmbitos regional e nacional, através da sua transversalidade, o que permite uma alimentação sistémica entre níveis, onde a escala local alimenta as escalas superiores, beneficiando da harmonização da informação e da capacidade de agregação de dados (ver Cap. II - 5.3). Neste sentido, o MDT permite aos REOT a possibilidade de assumir, sem esforços acrescidos, uma estrutura multi-escala com elementos em comum e que permitem a construção de uma visão holística do território nacional ao nível das matérias do OT.

(7) QUEM AVALIA? As entidades com competência para tal nos âmbitos local, intermunicipal, regional e nacional.

No MDT, a monitorização é executada pelo corpo técnico e a avaliação pelo corpo político, não só por questões de autonomia e isenção nos dois procedimentos, garantidas pela separação dos procedimentos por duas equipas distintas, mas também porque o corpo político nem sempre possui a qualificação técnica exigida pela monitorização e porque a avaliação assume sempre uma natureza política (Bovens et al., 2008; Louçã, 2018; Mesquita Nunes, 2018) (ver Cap. I - 1.2).

Neste sentido, no MDT a relação entre corpo técnico e corpo político expressa-se nesta relação entre quem monitoriza Vs quem avalia.

No MDT o papel da monitorização é assumido pela escala local, ou seja, pelas autarquias, através do seu corpo técnico, garantindo esta separação entre corpo técnico e corpo político a autonomia analítica necessária para evitar eventuais condicionamentos que possam surgir de forma voluntária ou involuntária por parte do corpo político na monitorização (Flyvbjerg, 1998; Sager, 2001) (ver Cap. I - 1.1). Em paralelo, permite a criação de uma equipe mista, composta por elementos internos e externos à autarquia, nos momentos de avaliação. Porém, numa ótica realista, dificilmente a maioria das autarquias tem atualmente capacidade para complexificar o sistema de avaliação com a constituição de equipas de avaliação mistas. Na ausência da viabilidade de constituição de uma equipe mista, o MDT assegura a isenção através da separação entre equipas na monitorização e na avaliação.

O MDT é um método para aplicação mista (avaliação mista) no que diz respeito à autoria e aos elementos que a integram, pressupondo, portanto, a existência de equipas mistas, com elementos internos e externos nos recursos alocados.

Recursos internos sobretudo nas componentes de monitorização e avaliação na escala local, enquanto que os recursos externos predominam na avaliação a escalas superiores (intermunicipal, regional e nacional).

Neste sentido, a MDT opera segundo uma lógica de avaliação mista, onde a predominância dos recursos internos na avaliação da escala local se justifica pela agilização do processo de avaliação, e a predominância dos recursos externos nas escalas superiores pela viabilidade de execução da avaliação. Ou seja, a MDT surge como uma solução que procura aproveitar as vantagens das avaliações internas e externas de acordo com o âmbito do SGTP em questão.

No âmbito local, a MDT opera segundo uma equipa predominantemente interna, no entanto, com a possibilidade de integração de equipas externas quando a autarquia não dispõe de recursos técnicos qualificados. No panorama geral, as autarquias já dispõem de recursos técnicos qualificados, o que possibilita a criação de equipas internas para a monitorização e avaliação.

A MDT operacionaliza-se na escala local segundo duas equipas, garantindo a sua isenção através da independência destas duas equipas: (1) a equipa responsável pelo SIG municipal que executa a monitorização e que recolhe, trata e disponibiliza a informação e; (2) a equipa técnica de Planeamento, responsável pelo desenvolvimento de estratégias que interpreta a leitura dos indicadores e executa a avaliação.

A relação interna/externa estende-se às fontes de informação e à produção de informação a escalas supramunicipais. O MDT cruza fontes de informação internas e externas, sendo que na escala local a maioria delas são de produção interna, por parte das autarquias, e as externas sobretudo disponibilizadas pelo INE (SIOU e BGRI). A produção de informação e leituras na escala local é feita de forma interna, sendo que a produção leituras a escalas supramunicipais é feita de forma externa ao município e por via de agregação das informações disponibilizadas pela escala local.

Nesta ótica, os recursos humanos e técnicos das autarquias asseguram a operacionalização do MDT na escala local, sendo as escalas superiores recetoras e agregadoras da informação produzida a este nível. Depois de tratada, a informação fica disponível para análises alargadas a outros âmbitos, a realizar por parte das respetivas entidades, e.g., Comunidades Intermunicipais (CI), CCDR, DGT, entre outras.

Para assegurar a operacionalização do MDT e a produção dos respetivos indicadores, as autarquias socorrem-se dos meios técnicos utilizados no SIG municipal (tarefa esta regularmente executada nos gabinetes de gestão urbana e de forma independente aos gabinetes de planeamento), uma vez que a quase totalidade dos municípios dispõem atualmente de um SIG, ainda que nem todos funcionem na sua total capacidade e em formato aberto/público.

Nas últimas duas décadas verificou-se uma grande evolução no que diz respeito à capacitação das autarquias para a utilização de SIG, apesar das discrepâncias e deficiências ainda existentes e das dificuldades que, em muitos casos, emergem no que toca à manutenção e desenvolvimento das plataformas tecnológicas (Moura, 2017). Isto porque, por norma, estas plataformas SIG são fornecidas por serviços exteriores às autarquias, numa prestação de serviços que diz respeito à criação da plataforma, ficando a autarquia depois com a responsabilidade de gestão da plataforma.

Da análise efetuada e das entrevistas realizadas ao longo desta investigação, ficou claro que existem ainda municípios que não têm disponíveis recursos técnicos capacitados para a gestão dos SIG, revelando dificuldade na manutenção destas plataformas quer seja em termos de alimentação da plataforma, quer seja em termos de evolução da própria plataforma. Nestes casos, é notória a perda de informação associada às incompatibilidades geradas, e.g., na inserção de dados e informações nos SIG, estando as autarquias em muitos casos a desperdiçar a oportunidade de criar uma base de trabalho útil e importante não só a nível municipal, mas também para as escalas superiores (Capucha, 2017).

(8) QUEM PARTICIPA? **Corpo técnico e corpo político da autarquia, população e organismos externos.**

O MDT reúne um conjunto de intervenientes no seu processo de monitorização e avaliação, que assumem diferentes relevos e que desempenham papéis distintos no que toca à participação.

Deste modo, promove o envolvimento de diferentes atores como intervenientes ativos nos processos de monitorização e avaliação, segundo duas óticas de participação: a participação institucional, e a participação dos cidadãos que devem ser chamados a pronunciar-se sobre o processo e resultados da avaliação, numa ótica de integração, transparência e abertura do processo de avaliação.

No âmbito local, a maioria desses intervenientes são internos às estruturas do município, estendendo-se, no entanto, a participação de elementos externos como, e.g., especialistas, população e outras entidades que possam colaborar na recolha, tratamento, pesquisa, produção, interpretação ou disseminação de informação. Por outro lado, nos âmbitos regional e nacional promove-se uma articulação equilibrada entre intervenientes internos e externos.

Nesta componente de participação, é necessário distinguir dois tipos de participação. A (1) participação em termos de fornecimento de informação, que envolve a coordenação interinstitucional e intergovernamental a fim de coligir os dados e as informações necessárias à observação e avaliação, e a (2) participação enquanto processo de escrutínio público sobre a avaliação propriamente dita e os seus resultados, escrutínio esse que é aberto à comunidade em geral, mas também às entidades e *stakeholders* participantes no processo.

Nestes dois tipos de participação diferentes podem envolver-se vários intervenientes, sendo possível que um interveniente desempenhe um papel ativo em ambos os tipos de participação, e.g., no caso de uma CI que fornece informação relativa à comunidade (participação institucional) e que, em simultâneo, assume a representação dessa comunidade no escrutínio público sobre os resultados da referida avaliação.

Os intervenientes envolvidos na participação podem assim surgir organizados de várias formas, nomeadamente: (1) o corpo político através das administrações (CM, CCDR e DGT); (2) a população por via do interesse demonstrado, da participação nas ações de participação pública e da utilização da informação disponibilizada; (3) o INE com a disponibilização de informação estatística oficial e com o estabelecimento de parecerias com as CM e CCDR; e os (4) organismos locais/sectoriais capazes de acrescentar valor às tarefas da monitorização ou avaliação.

A inclusão de organismos externos, tem que ser feita de forma ponderada e cuidada, não comprometendo a transparência, isenção, coerência, rigor e objetividade da monitorização e avaliação.

Os organismos externos podem assumir-se como importantes contribuidores, em especial devido ao facto de os consultores externos poderem introduzir inovação tecnológica e a capacitação especializada nas matérias da avaliação no corpo da autarquia (Capucha, 2017). Neste sentido, o MDT procura uma relação entre o objeto em avaliação e o avaliador, ou a equipa de avaliação, equilibrada. Isto é, próxima à gestão do objeto territorial, mas externa à elaboração das PPBT, na medida em que é realizada internamente pela equipa de gestão, mas que, porém, garante um certo distanciamento necessário à equipa de planeamento (responsável por elaborar a PPBT). Deste modo, o MDT assume uma avaliação partilhada, mista, com a colaboração entre entidades externas e internas ao processo de planeamento e gestão, o que se considera uma opção vantajosa.

Nas escalas superiores, a monitorização não existe uma vez que é levada a cabo na escala local, e o papel de avaliador é assumido pelas entidades com competência para tal (CI, CCDR, DGT, administração central), sendo promovida a participação dos cidadãos e entidades interessadas em pronunciar-se sobre o processo e resultados da avaliação, revelando abertura e transparência do processo de avaliação.

(9) PARA QUEM SE AVALIA? Para o corpo político e técnico, e para divulgação pública.

O MDT é um método que tem como finalidade dar a conhecer a evolução das dinâmicas territoriais no território e auxiliar a tomada de decisão informada. Neste sentido, o resultado da sua aplicação divide-se de acordo com as suas componentes monitorização e avaliação.

Na componente de monitorização (âmbito local), o resultado das ações de monitorização levadas a cabo (equipa municipal SIG), tem como destino o corpo técnico que é responsável pela elaboração das ações de avaliação (equipa de planeamento), e compreendem os dados e as informações relativas ao acompanhamento do desenvolvimento territorial utilizados para alimentar os momentos de avaliação.

Por sua vez, o resultado da sua componente de avaliação levada a cabo pelo corpo técnico (equipa de planeamento), e a utilização do conhecimento produzido, têm como destino o corpo político, o restante corpo técnico externo à avaliação e a divulgação pública à população e entidades interessadas. Os resultados das ações de avaliação correspondem a informações necessárias e de suporte e validação à tomada de decisão por parte do corpo político; ao desenvolvimento e aferição das

PPBT por parte da equipa técnica com competências para tal (gabinetes de planeamento, no caso do âmbito local); e contribuem para a credibilização e transparências da atividade do OT com a sua divulgação e disponibilização pública.

Neste sentido, a finalidade das ações de monitorização e da avaliação, no caso do MDT, destina-se em (termos de resultado da avaliação e utilização do conhecimento produzido com a sua realização) aos atores envolvidos no processo de OT no âmbito local e restantes âmbitos do SGTP, bem como a toda a população e entidades interessadas nestas matérias. O seu contributo em termos de conhecimento alcançado deve ser disponibilizado de forma aberta e transparente, permitindo aproximar a população dos processos de decisão em OT, e contribuindo para o aumento da participação, transparência e credibilização da atividade (Batista e Silva, 2018).

A resposta a estas nove questões (integradas na Parte A - Definição do Referencial Metodológico e do Universo de Aplicação) esclarecem o foco da avaliação e os contributos que esta pretende atingir, tendo tornado possível a estruturação do sistema de indicadores de avaliação a que o MDT recorre. Esta estruturação integrou a Parte B da Etapa 1 da MM, que corresponde ao Desenvolvimento do Método e Estruturação do respetivo Sistema de Monitorização, segundo cinco tarefas: (t1) Contextualização; (t2) Consolidação Conceptual; (t3) Estrutura Analítica; (t4) Seleção de Indicadores; (t5) Síntese dos valores indicados.

TAREFA 1

A primeira tarefa, (t1) Contextualização, corresponde à apresentação do modelo e suporte teórico do método em criação, compreendendo uma revisão bibliográfica, seleção de estudos de caso e de referências e a realização das análises de contexto. Esta primeira tarefa no caso do MDT, encontra-se desenvolvida ao longo dos primeiro e segundo capítulos desta investigação, em conjunto com a introdução do presente terceiro capítulo, na qual se tece um conjunto de considerações conclusivas que alicerçam o desenvolvimento do MDT.

A reflexão crítica realizada na componente teórica, de revisão literária e estudo de boas práticas/experiências existentes, permitiu a identificação dos elementos (fontes de informação; indicadores; domínios; fatores críticos de avaliação; estruturas organizativas dos sistemas de avaliação; meios de apresentação e circulação da informação; plataformas e meios de divulgação de resultados; entre outros) possíveis de integrar no MDT. A integração destes elementos surge como vantajosa, em especial no que diz respeito aos indicadores e fontes de informação que por se encontrarem já integrados na prática corrente do OT, de forma eficiente ou menos eficiente, evitam eventuais obstáculos ao nível da aceitação por parte das estruturas

organizativas, o que se relaciona com a viabilidade de execução e operacionalização do MDT.

O sistema de avaliação do MDT pretende-se flexível e abrangente, capaz de contribuir para a produção dos REOT nacional, regionais e municipais, através de uma lógica de alimentação por via de agregação de dados da escala inferior para a superior. Ou seja, o MDT surge como um instrumento metodológico aplicado no âmbito local, mas com benefícios e utilidade comum aos restantes âmbitos.

Nesta lógica, os beneficiários da aplicação do MDT não se esgotam no âmbito local, sendo incluídos neste leque as entidades públicas com responsabilidades ao nível do OT nos âmbitos nacional (DGT), regional (CCDR) e local (CM) (ver Figura 33).

Âmbitos	Supra-municipal			
	Municipal	Intermunicipal	Regional	Nacional
Entidades Responsáveis	C. Municipal	Comunidades Intermunicipais	CCDR	DGT
envolvidos / beneficiários	população	população	população	população
	organismos locais/sectoriais	organismos locais/sectoriais	organismos locais/sectoriais	organismos locais/sectoriais
			organismos regionais	organismos regionais
			organismos nacionais	organismos nacionais

Figura 33: Responsáveis, envolvidos e beneficiários da aplicação da MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Para atingir uma ferramenta compatível com as particularidades do contexto atual do SGTP, o MDT suporta-se no estudo realizado em relação às experiências de monitorização e avaliação no SGTP, tendo em conta a sua relação entre a teoria e a aplicação prática, e focalizando-se no caso das experiências de REOT (ver Cap. I – 6.6).

O MDT procura ser útil na articulação da produção, implementação e aferição de PP aos vários âmbitos. Em acrescento, no âmbito nacional, concorre à satisfação da necessidade de acompanhar a implementação do PNPOT e contribui para reabrir a porta à implementação do ONOTU (Catita et al., 2011b), uma vez que já há muito que se encontra “(...) em curso a preparação a plataforma tecnológica de suporte ao

Observatório OT&U, que permitirá, doravante, assegurar de forma permanente a observação, o acompanhamento e a monitorização das dinâmicas territoriais e urbanas e das políticas de desenvolvimento territorial ao nível nacional” (DGT, 2014a, p. 15). No âmbito regional, a MDT contribui para o acompanhamento dos PROT e para a construção de uma visão do estado do OT a nível regional (e produção do REOT regional) e das suas tendências de desenvolvimento. Por último, no âmbito local, para além de alimentar a produção dos REOT locais de forma harmonizada e articulada, agiliza a transição para práticas de planeamento mais reativas, onde a revisão do principal IGT do âmbito local – o PDM – é realizada e fundamentada com suporte nestes relatórios e análise (ver Cap.II - 6.3).

TAREFA 2

A segunda tarefa corresponde à (t2) Consolidação conceptual. O RM do MDT tem como suporte a sua prioridade de monitorização e avaliação, as dinâmicas territoriais no âmbito local. Os elementos necessários à consolidação conceptual e respetiva definição do RM, foram discutidos e definidos no início deste ponto, nas respostas às nove questões de base iniciais da MM (10.1- Modelo e suporte teórico – Descrição detalhada).

A seleção dos desígnios e prioridades de política de avaliação constituem o conceito base a avaliar no MDT e refletem-se nos seus domínios de análise (ver figura 31). No que diz respeito aos critérios utilizados pelo MDT para a realização da análise, estes regem-se pelo acompanhamento das variações possíveis de verificar e registar ao nível das dinâmicas territoriais, na escala local, recorrendo às ferramentas já existentes no SGTP. Neste sentido, o MDT foi desenvolvido tendo em conta que permanecerão sempre várias variações e domínios específicos que não são possíveis de acompanhar, devido à dificuldade ou impossibilidade existente no seu registo, nomeadamente em termos de limitações técnicas e tecnológicas. Neste sentido, o MDT teve que se assumir seletivo e cingir-se apenas ao acompanhamento das matérias possíveis, cruciais e uteis à atividade do OT.

Cada domínio do MDT congrega vários sectores e dinâmicas próprias, estando de seguida associado a cada uma das dinâmicas, um conjunto de fatores críticos (FC) que os indicadores (IC e IS) procuraram responder (ver Figura 34).



Figura 34: Estrutura organizativa do MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

DEFINIÇÃO DOS FC

A seleção dos Fatores-Críticos (FC) fez-se segundo o cruzamento entre o conhecimento desenvolvido na revisão da literatura (capítulos I e II), e a análise detalhada as três referências de apoio à sua definição: SNIOT, ESPON e PNPOT.

CONTRIBUTOS DO SNIOT NA DEFINIÇÃO DOS FC DO MDT

O MDT considerou os FC do SNIOT por estes terem sido desenvolvidos num projeto com o qual partilha certos pressupostos, nomeadamente o facto de ser um sistema de indicadores instruído especificamente para aplicação ao SGTP, e perspetivando uma leitura à escala nacional com indicadores cuja informação que suporta a sua produção é de recolha na escala local. Neste sentido, o MDT considerou essencial o trabalho desenvolvido por este grupo de especialistas, repescando alguns dos fatores críticos identificados como consensualizados por este grupo de trabalho, utilizando como critério de seleção os que eram possíveis de responder com indicadores produzidos com a informação atualmente disponível no âmbito local do SGTP (ver Cap. III – 8.2).

Deste modo, foram selecionados os seguintes FC do SNIOT (Catita et al., 2011a, p. 12):

- *Salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos e sistemas naturais;*
- *Salvaguarda da aptidão natural do solo;*
- *Concretização da estrutura de proteção e valorização ambiental;*
- *Vulnerabilidade a riscos naturais, tecnológicos e alterações climáticas;*
- *Prevenção e mitigação de riscos; Edificação em solo rural;*
- *Acessibilidade das populações rurais às funções urbanas;*
- *Utilização do solo para fins urbanísticos;*

- *Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos;*
- *Programação e execução da urbanização;*
- *Dinâmica do processo de urbanização e edificação;*
- *Acesso aos sistemas de serviços e infraestruturas urbanas;*
- *Mobilidade urbana;*
- *Dinâmica dos PMOT*

CONTRIBUTOS DO ESPON NA DEFINIÇÃO DOS FC DO MDT

O ESPON permite identificar qual o sentido apontado pela UE na matéria de acompanhamento territorial, nomeadamente através do conjunto de indicadores que disponibiliza para serem utilizados para a observação do OT a nível europeu, o que foi considerado alvo de análise por parte da MDT na identificação dos FC.

A análise dos indicadores do ESPON é importante, pois estes indicadores permitem identificar quais as componentes de interesse consideradas relevantes a acompanhar por parte da UE (Medeiros, 2017). Esta consideração é necessária ao MDT, uma vez que este se pretende apresentar como método multi-escala (local, intermunicipal, regional e nacional), podendo contribuir para a alimentação do sistema ESPON com informação territorial respeitante ao território Português para a produção de análises e cenários comparáveis no contexto de desenvolvimento das cidades e das regiões.

O ESPON mostra também a importância do MDT considerar na definição dos seus FC a abertura à integração de consultores e equipas especializadas no auxílio das ações de monitorização e avaliação, e a produção de informação e evidências territoriais que permitam analisar não só os resultados, mas também os recursos aferidos no alcance desses resultados, avaliando a gestão da despesa e os investimentos realizados. No caso do MDT, esse acompanhamento e avaliação é garantido pela introdução de um FC referente aos mecanismos de otimização na gestão municipal, no domínio da GT que agrupa as dinâmicas (Dk) Acompanhamento do desenvolvimento urbano e (DI) Despesa municipal.

Para além da adoção de critérios de harmonização na monitorização e avaliação a nível europeu, no sentido de obter uma base comparável que permita aferir a evolução de questões basilares, como, e.g., a cooperação territorial e estratégias primárias como a política de coesão territorial ou de competitividade, o ESPON suscita também no MDT a importância de garantir a possibilidade de elaborar análises específicas que não sejam comuns a todos os municípios, pois a heterogeneidade e pluralidade existente entre territórios assim o exige.

No entanto, a elaboração de análises específicas não implica a definição de FC específicos, uma vez que estas análises se desenvolvem dentro do respetivo domínio, dando resposta a especificações territoriais que não são transversais. No

MDT, estas análises específicas recaem sobre o conjunto de indicadores específicos (do contexto municipal) que são desenvolvidos por cada município e de acordo com as suas intenções de avaliação, adaptando-se assim às suas especificidades.

CONTRIBUTOS DO PNPOT NA DEFINIÇÃO DOS FC DO MDT

O MDT considerou o PNPOT na definição dos FC como referência do SGTP no seu expoente máximo. O PNPOT terminou recentemente o período de vigência do programa de ação 2007-2013 e iniciou o novo ciclo 2014-2020, tornando clara a noção de que ainda existe um longo caminho a percorrer na prossecução dos objetivos de desenvolvimento traçados. Esta prossecução tem que ser monitorizada de perto, devendo os FC que suportam esse acompanhamento refletir a efetividade das PPBT (Neto, 2015, p. 13).

A avaliação do programa de ação do PNPOT para o ciclo 2007-2013 demarcou três desafios territoriais a considerar no atual ciclo de vigência do programa de ação PNPOT 2020: informação; governação; e racionalização, que se devem refletir na definição dos FC da MDT.

Informação, numa perspetiva de construção e utilização de conhecimento, para melhoria das práticas atuais no sentido de transitar para práticas de planeamento cada vez mais flexíveis, reativas e com capacidade de resposta e adaptação em tempo oportuno.

Governação, numa perspetiva de eficiência e eficácia na alocação de recursos, evitando, e.g., a repetição de esforços ou o desperdício de informação que poderá revelar-se importantíssima. Torna-se essencial na definição dos FC da MDT a consideração da coordenação das PPBT para a coerência territorial, bem como para a eficiência na utilização dos recursos. No entanto, analisar a coordenação das PPBT implica uma certa estabilização das diferentes figuras de IGT, nos vários âmbitos, que ainda não foi possível atingir no SGTP, e que por esse motivo dificulta a sua integração nos FC da MDT.

Racionalização, numa perspetiva de coordenação intersectorial e multi-escala, onde se procura a coordenação e economia de meios e recursos, nomeadamente dos equipamentos e das infraestruturas de programação e intervenção no território.

O MDT, para além de considerar os três desafios territoriais na definição dos FC, articula-se com os objetivos estratégicos definidos no PNPOT em vigor e considera as alterações propostas na revisão do PNPOT (2018) que se encontra a decorrer, em especial no seu enfoque para ações de monitorização do desenvolvimento territorial.

As matérias de monitorização e avaliação surgem com grande destaque no PNPOP (2018), com origem em vários fatores³⁸ e sendo apresentados indicadores para a monitorização e avaliação das medidas de política com tradução territorial, com especial destaque para os indicadores produzidos no seio das estruturas de operacionalização, monitorização e avaliação do respetivo modelo de governação (ponto 5 da Agenda para o Território) (DGT, 2018c).

Neste sentido, o MDT necessita de se articular com a monitorização no PNPOP (2018) na definição dos seus FC, na medida em que partilha de uma lógica de avaliação sistémica relacionada com os REOT (em que a escala inferior alimenta a escala superior), e visto que ambos procuram acompanhar o desenvolvimento territorial no SGTP (confrontar com Desafios Territoriais PNPOP 2018) (DGT, 2018b, 2018c).

Tal como referido, o MDT procura ser capaz de contribuir para a disponibilização de um conjunto de informações produzidas na escala local que, através da sua agregação permitam também uma leitura a nível nacional capaz de informar o processo de OT em relação a estes objetivos estratégicos. Deste modo, a consideração do PNPOP na definição dos FC revela-se importantíssima na lógica do acompanhamento multi-escalar das dinâmicas territoriais, uma vez que o PNPOP é o instrumento estratégico de âmbito nacional que enquadra estrategicamente as várias PP de desenvolvimento com expressão territorial. Torna-se assim crucial garantir a consideração dos objetivos estratégicos e de interesse nacional, articulados com os objetivos dos outros âmbitos – regionais e municipais – que, em teoria, já se encontram por sua vez articulados com os objetivos do PNPOP de acordo com a estrutura organizativa do SGTP. É de referir que o MDT além de partilhar da lógica de avaliação integrada, articulada e multi-escala com o PNPOP (2018), partilha de indicadores propostos, e.g., o acompanhamento das áreas artificializadas e a evolução da área de solo classificado como solo urbano.

FATORES-CRÍTICOS DO MDT

Com isto, estabilizou-se um conjunto de FC a considerar no MDT e que, quanto organizados por grandes temas, deram origem aos domínios que estruturam a avaliação (ver anexo 30 e anexo 31).

³⁸ Como, e.g., suscetibilidade do território aos perigos naturais e antrópicos; incerteza da resposta territorial às PPBT; política de adaptação de estratégias; necessidade de fiscalização; gestão preventiva de ameaças naturais e antrópicas; tele-monitorização;

Domínio **ORDENAMENTO**

Dinâmicas domínio

(Da) Utilização do Solo;

(Db) Recursos e Valores Naturais;

(Dc) Urbanismo;

(Dd) Centros Urbanos e Edificados;

(De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade;

(Df) Riscos, vulnerabilidades e ameaças;

FC domínio

- Utilização do solo para fins urbanísticos;
- Preservação das potencialidades do solo;
- Concretização da estrutura de proteção e valorização ambiental;
- Salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos naturais;
- Distribuição das funções urbanas;
- Articulação entre centros urbanos;
- Dinâmicas de crescimento dos centros urbanos;
- Mecanismos de cooperação e redes intraurbanas;
- Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos;
- Programação e execução da urbanização;
- Dinâmica do processo de urbanização e edificação;
- Conectividade e acessibilidade;
- Acesso aos sistemas de serviços e infraestruturas urbanas;
- Vulnerabilidade a riscos naturais, tecnológicos e alterações climáticas;
- Prevenção e mitigação de riscos;

Domínio **POPULAÇÃO, ATIVIDADES E FUNÇÕES**

Dinâmicas domínio

(Dh) Demográfica;

(Di) Económica e produtiva;

(Dj) Equipamentos e Serviços;

FC domínio

- Dinâmicas de crescimento populacional;
- Qualificação e atratividade do município e do espaço urbano;
- Qualificação e atratividade do município e do espaço urbano;

Domínio **GESTÃO TERRITORIAL**

Dinâmicas domínio

(Dk) Acompanhamento do desenvolvimento urbano;

(DI) Despesa municipal;

FC domínio

- Dinâmica dos PMOT;
- Práticas de programação urbanística - Utilização dos instrumentos de planeamento urbano;
- Coordenação e concertação no planeamento e gestão urbanística;
- Capacitação técnica e institucional para a gestão territorial;
- Monitorização e avaliação;
- Mecanismos de Otimização na Gestão Municipal;

DEFINIÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÃO

Relativamente às fontes de informação utilizadas, o MDT adota sobretudo as seguintes bases de dados territoriais: os PMOT (em especial o PDM), COS, CRUS, SIOU, BGRI e o SIG municipal. A informação a retirar de cada uma destas fontes varia consoante a dinâmica em causa. O facto do MDT incluir a CRUS e o PDM pode, a uma primeira vista, parecer redundante uma vez que a CRUS é um documento que é atualizado por alimentação da versão mais atualizadas do PDM. No entanto, é um importante mecanismo de harmonização e validação da informação, considerado um recurso crucial nas análises supramunicipais relativas ao uso do solo.

Atualmente é impensável uma análise transversal do território nacional segundo as categorias em vigor, introduzidas pela última versão do RJIGT, pois grande parte dos municípios ainda estão dotados de PDM elaborados com as definições do DR. 9/2009 (utilizado pela CRUS). Neste sentido, o MDT adota a CRUS, numa fase inicial, numa perspetiva de adaptação ao novo RJIGT no momento em que a CRUS se atualizar nessa matéria, seguindo o princípio da incrementalidade.

Na definição das fontes de informação a utilizar, foi tida em conta também a informação que se pretende disponibilizar. Ou seja, para além de definir a informação a utilizar, o MDT necessitou de definir em paralelo a informação a disponibilizar, segundo uma análise do alcance dos indicadores propostos. Esta reflexão é imprescindível pois define a utilidade do MDT e compromete a utilização da informação por si produzida, revelando que tão importante é definir de que fontes se vai alimentar o MDT como estabelecer o que vai alimentar o MDT com o resultado da sua aplicação.

De seguida, apresentam-se os domínios e os respetivos FC, dinâmicas analisadas e indicadores propostos pelo MDT. São apresentados os IC de cada dinâmica, sendo os IS devidamente apresentados em anexo respetivo.

10.1.1. DOMÍNIO: ORDENAMENTO

O domínio do Ordenamento analisa as dinâmicas da (Da) Utilização do Solo; (Db) Recursos e Valores Naturais; (Dc) Urbanismo; (Dd) Centros Urbanos e Edificados; (De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade; e (Df) Riscos, vulnerabilidades e ameaças (ver Anexo 16).

(Da) Utilização do Solo

Ao nível das dinâmicas de (Da) Utilização do Solo, o MDT considera essencial o acompanhamento da ocupação e regime de uso do solo através dos FC: (1) utilização do solo para fins urbanísticos e (2) preservação das potencialidades do solo (ver tabela 1).

O primeiro FC (1) apresenta-se como extremamente útil por refletir o modo como, em termos urbanos, o território municipal está a evoluir. A velocidade de produção de solo urbano, sobretudo numa perspetiva de consumo e artificialização do solo rústico para fins urbanos, é um aspeto fulcral para a gestão do desenvolvimento territorial. Crescimentos acelerados ou reduções bruscas ao nível da proporção de área urbana, implicam aferições céleres no modelo de gestão do município a vários níveis, e.g., ao nível da gestão das redes de infraestruturas. Neste sentido, um acompanhamento regular e atento do seu desenvolvimento, apresenta-se proveitoso na medida em que permite, para além de um suporte à elaboração de medidas de adaptação e aferição da estratégia de desenvolvimento, que estas adaptações estejam previamente ponderadas, equacionadas e prontas a implementar em tempo útil e de forma oportuna.

O FC (2) referente à preservação das potencialidades do solo revela-se pertinente para o acompanhamento da relação entre o solo artificializado e o solo natural. A monitorização da relação entre a superfície de território que é artificializada pelo homem e o solo que é preservado com as suas condições naturais (sem intervenção antrópica), é crucial para o garantir a salvaguarda da aptidão natural do território e para conhecer e controlar a quantidade de solo que ainda é possível urbanizar.

O MDT adota as seguintes bases de dados territoriais na sua componente das dinâmicas de (Da) Utilização do Solo: os PMOT (em especial o instrumento síntese da escala local, o PDM), COS, CRUS, SIOU, BGRI e o SIG municipal³⁹.

PMOT – informação inserida na produção da Carta de Ordenamento, produzida pela autarquia em sede de PDM, integrando a estratégia municipal e refletindo as diretrizes e intensões de desenvolvimento do município.

CRUS – informação constante na Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS), disponibilizando uma categorização harmonizada (a nível nacional e de acordo com o DR. 9/2009) do território.

COS – informação constante na Carta de Ocupação do Solo (COS), produzida pelo IGP⁴⁰, na qual é apresentada de forma georreferenciada a superfície total artificializada.

BGRI – informação georreferenciada, produzida pelo INE e que nesta dinâmica contribui com a disponibilização do número de residentes.

Neste sentido, o MDT apresenta na componente das dinâmicas de (Da) Utilização do Solo três IC (i1) **Solo Urbano**; (i2) **Solo Urbano Vs Território Artificializado**; e (i3) **Consumo de solo urbano (per capita)** e cinco IS. Cada um destes IC tem associado a si uma ficha de detalhada (ver anexo 17).

O indicador (i1) **Solo Urbano**, (ver anexo 29) reflete a percentagem de solo classificado como urbano em relação à área total do município. Em paralelo, e uma vez que o solo apenas pode ser classificado como urbano ou rústico, este indicador permite a apreensão de duas outras noções: Percentagem de solo classificado como Rústico em relação à área total do município; e um índice de urbanização, espelhando a relação entre a percentagem de solo urbano e a percentagem de solo rústico. Este índice tem interesse em análises de comparabilidade entre elementos do mesmo âmbito (e.g., a comparação entre dois municípios) ou entre elementos de âmbitos diferentes (e.g., a posição de um município face à média regional).

É importante referir que existem municípios, e.g., a Amadora, que ainda apresentam ‘Solo não Classificado’ (ou seja: nem urbano, nem rústico) e ‘Solo Urbano sem qualificação operativa’ (ou seja: nem urbano, nem urbanizável) na respetiva CRUS⁴¹.

³⁹ O MDT recorre ainda a outros elementos de suporte à transposição gráfica do indicador, como, e.g., a cartografia e os ortofotomapas do município.

⁴⁰ com suporte em fotografia aéreas e em conformidade com a nomenclatura CORINE Land Cover.

⁴¹ A CRUS e o RJGT ainda não se encontram totalmente articulados em termos de nomenclatura. A CRUS adota a nomenclatura de Solo Rural, enquadrada pelo decreto regulamentar, enquanto que o RJGT na sua última versão adota a nomenclatura de Solo Rústico.

Nestes casos, é necessário ter em conta a expressão destas áreas na leitura e produção dos indicadores de uso do solo.

O indicador (i2) **Solo Urbano Vs Território Artificializado**, permite entender a expressão da área do território desenvolvida através de alteração do uso do solo para solo urbano. Ao cruzar a mega classe da COS referente aos Territórios Artificializados (que engloba, o tecido urbano contínuo; tecido urbano descontínuo; indústria, comércio e equipamentos gerais; redes viárias e ferroviárias e espaços associados; áreas portuárias; aeroportos e aeródromos; áreas de extração de inertes; áreas de deposição de resíduos; áreas em construção; espaços verdes urbanos; e equipamentos desportivos, culturais e de lazer e zonas históricas (Caetano and Marcelino, 2017)) com a área de território classificada como urbana, é possível entender então que percentagem do território artificializado que está classificado como solo urbano.

Porem, este indicador i2 apresenta algumas limitações à partida, desde logo com o facto de recorrer à COS, pois esta carta é realizada ao ritmo da verba disponível, isto é, da vontade política (Castelo Branco, 2018), o que introduz certas implicações em termos de regularidade de produção e atualização face ao PDM que, neste caso do i2, é a outra fonte de informação.

Assim sendo, ao cruzar COS e o PDM, ou a CRUS, ter que ser tido em conta o desfazamento temporal que existe e a possibilidade de certos elementos não coincidirem na totalidade.

O indicador (i3) **Consumo de solo urbano (per capita)**, é um indicador que introduz a noção de densidade pela perspetiva da exploração do solo enquanto recurso essencial ao desenvolvimento das atividades humanas. A apresentação de indicadores demográficos por si só, e.g., em termos do número de residentes, é essencial ao planeamento. Porém, a abrangência da informação e a capacidade técnica existente atualmente para a atualizar regularmente, leva a que a demografia sirva muito pouco à atividade do planeamento, porque o tempo da dinâmica demográfica é muito superior ao tempo da dinâmica do planeamento (George, 2018a).

O interesse primordial à atividade do planeamento são as migrações a curto ou curtíssimo prazo (em termos de espaço de tempo), nomeadamente os movimentos pendulares, e essas migrações ainda são impossíveis de acompanhar permanentemente neste momento, uma vez que o acompanhamento existente da dinâmica populacional para todo o território ainda é realizado por via do ressentimento, existindo apenas estudos (desatualizados) dos movimentos pendulares nas áreas metropolitanas (AML e AMP).

Nesse panorama, torna-se mais útil à atividade do planeamento entender qual a expressão da área urbana que é desenvolvida face à sua população residente, do que acompanhar singularmente as dinâmicas populacionais.

No entanto, é necessário referir que a utilização dos dados da população residente também introduz, por si só, uma certa debilidade ao indicador. Isto porque ao recorrer à população residente, não é considerada a população flutuante (sazonais, pendulares, ilegais, turistas, entre outros) que por vezes representam uma parte significativa na utilização do espaço, recursos e infraestruturas.

O MDT apresenta cinco IS na componente das dinâmicas de (Da) Utilização do Solo: (s1) proporção da superfície total artificializada; (s2) área de solo urbano; (s3) área de solo rústico; (s4) proporção de solo rústico; (s5) superfície total de território artificializado. Estes indicadores são construídos com a informação necessária à produção dos IC, podendo ser estabelecida a sua relação e entendido o desdobramento que representam, não representando esforços acrescidos em termos de recolha de informação por parte do município.

Tabela 1: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica de Utilização do Solo. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio					
Ordenamento					
Dinâmica					
Utilização do Solo					
Factores Críticos					
Utilização do solo para fins urbanísticos; Preservação das potencialidades do solo;					
Indicadores-Chave (IC)					
Código	Designação	Descrição	Fontes		Unidades
i1	Solo Urbano	Percentagem de solo classificado como urbano em relação à área total do	PDM	CRUS	%
i2	Solo Urbano Vs Território Artificializado	Percentagem do Território Artificializado classificado (COS) como solo urbano	PDM	COS	%
i3	Consumo de Solo Urbano (per capita)	Área média de solo urbano (PDM) por habitante (BGRI)	PDM	BGRI	m2/hab

(Db) Recursos e Valores Naturais;

No que diz respeito ao acompanhamento das dinâmicas dos (Db) Recursos e Valores Naturais, o MDT define como FC o acompanhamento da (1) concretização da estrutura de proteção e valorização ambiental, e a (2) salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos naturais (ver tabela 2). Estes dois FC encontram-se correlacionados e assumem grande relevância do ponto de vista ecológico, nomeadamente na preservação dos recursos e valores naturais existentes no território, pois a concretização da estrutura de proteção e valorização

ambiental representa a intensão política e a consciência social de preservar e salvaguardar as áreas de solo qualificado que permite garantir a manutenção e o funcionamento dos ciclos naturais.

Neste sentido o MDT propõe um acompanhamento assente em três IC: (i4) **Restrições de utilidade pública em Solo Urbano**; (i5) **Espaços Verdes em Solo Urbano**; e (i6) **Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita)** (ver anexo 18).

Para a produção destes indicadores, o MDT adota as seguintes bases de dados: os PMOT (em especial o instrumento síntese da escala local, o PDM), CRUS, BGRI e o SIG municipal.

PMOT – informação inserida na produção das cartas de Ordenamento e Condicionantes, produzida pela autarquia em sede de PDM, integrando a estratégia municipal e refletindo as diretrizes e intensões de desenvolvimento do município.

CRUS – informação constante na Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS), disponibilizando uma categorização harmonizada (a nível nacional e de acordo com o DR. 9/2009) do território.

BGRI – informação georreferenciada, produzida pelo INE e que nesta dinâmica contribui com a disponibilização do número de residentes.

O indicador (i4) **Restrições de utilidade pública em Solo Urbano**, exibe a percentagem do solo urbano que é afeto a restrições de utilidade pública (REN, RAN, DPH), refletindo a dimensão da estrutura de proteção e valorização ambiental no território urbano. O seu acompanhamento continuado permite entender variações ao nível desta relação percentual, entendendo-se se a área urbana afeta por estas restrições aumenta ou diminui, o que apenas se processa através da desafetação de solo classificado/abrangido, e.g., para efetivação do espaço urbano em função das opções de desenvolvimento, colmatação ou densificação urbana.

O acompanhamento da variação da proporção de solo municipal (território municipal, ou seja, Solo Rústico e Solo Urbano) afeto a restrições de utilidade pública também é um fator relevante. No entanto este acompanhamento deve ser realizado separando a análise em solo urbano e solo rústico, uma vez que a análise imediata do solo afeto a restrições de utilidade pública na totalidade do município consegue camuflar perceções ao nível da permeabilidade urbana, densificação urbana e expressão da estrutura de proteção e valorização ambiental em solo urbano.

Isto porque, a fraca expressão destas áreas restritivas em solo urbano face à sua abundância em solo rústico, dilui eventuais desafetações realizadas em solo urbano. Por exemplo, um território maioritariamente rustico pode apresentar uma área de

restrição que não reflete a posição política que tem vindo a ser adotada face à concretização da estrutura de proteção e valorização ambiental, e a salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos naturais.

Neste sentido, o MDT optou por remeter a totalidade da área de território afeta a cada uma das servidões de utilidade pública para os IS.

O indicador (i5) **Espaços Verdes em Solo Urbano** exprime a percentagem do Solo Urbano que está afeto a Espaços Verdes Urbanos. É um indicador que possibilita, e.g., a noção de índice de permeabilidade, em ambiente urbano, através da expressão do espaço verde em espaço urbano, permitindo o acompanhamento da salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos naturais e à preservação dos valores e sistemas fundamentais para a proteção e valorização ambiental no espaço urbano. O acompanhamento da disponibilização de espaços verdes em solo urbano é importante pois contribui para a redução do *stress* ambiental associado ao clima urbano, informa sobre a capacidade e efeitos ecológicos de regulação, absorção de emissões, redução de ruído, redução da poluição atmosférica, controle de erosão hidrológica, gestão de inundações e drenagem de sistemas urbanos (Silva, 2016). É nesta perspetiva que surge o (i6) **Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita)**, introduzindo a questão da qualidade do espaço urbano através da oferta de espaços verdes e de todos os requisitos de qualidade e atratividade que se estabelecem com suporte na quantidade de espaços verdes disponíveis/oferecida por habitante.

O MDT propõe ainda o desdobramento destes indicadores em sete IS: (s7) Área de solo urbano afeto a restrições de utilidade pública (REN, RAN, DPH); (s8) Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN; (s9) Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN; (s10) Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – RAN; (s11) Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – RAN; (s12) Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – DPH; (s13) Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – DPH.

Assente no princípio da incrementalidade, o MDT perspetiva a possibilidade de evolução e integração de indicadores e informações que atualmente não são possíveis de produzir de maneira fiável e regular por parte de todos os municípios. Neste sentido, identifica um conjunto de informações que considera útil integrar no futuro: (1) Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – EEM; (2) Proporção da Estrutura Ecológica Municipal - EEM em solo Urbano; (3) Proporção da Estrutura Ecológica Municipal - EEM em Solo Rustico; (4) Superfície Total de Espaços Verdes; (5) Área de Espaços verdes total (per capita); (6) Proporção da superfície Total de Espaços Verdes; e (7) Índice de permeabilidade do município.

Tabela 2: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica dos Recursos e Valores Naturais.

Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio						
Ordenamento						
Dinâmica						
Recursos e Valores Naturais						
Factores Críticos						
Concretização da estrutura de proteção e valorização ambiental; Salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos naturais;						
Indicadores-Chave (IC)						
Códi go	Designação	Descrição	Fontes			Unidad es
i4	Restrições de utilidade pública em Solo Urbano	Percentagem do solo urbano afecto a restrições de utilidade	PDM	CRUS		%
i5	Espaços Verdes em Solo Urbano	Percentagem do Solo Urbano (PDM) que está afecto a Espaços	PDM	COS	CRUS	%
i6	Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita)	Área média de Espaços Verdes Urbanos (COS/PDM) em Solo Urbano (PDM) por habitante	COS	PDM	BGRI	m2/hab

(Dc) Urbanismo

Na dinâmica do (Dc) Urbanismo, o MDT centra-se na (1) distribuição das funções urbanas, (2) articulação entre centros urbanos, (3) dinâmicas de crescimento dos centros urbanos e (4) mecanismos de cooperação e redes intraurbanas, enquanto FC (ver tabela 3).

Nesta dinâmica, o MDT recorre ao PDM como principal fonte de informação e encontra-se muito conectado com um acompanhamento que se regimenta pelas várias categorias do RJGT. Nem todos os PDM se regulam atualmente pelas categorias que se encontram expressas na última versão do RJGT⁴², assinalando-se assim uma das fraquezas na aplicação atual do MDT. No entanto, esta situação não é comprometedora da realização do acompanhamento e avaliação das dinâmicas territoriais em caso de incompatibilidades verificadas relativamente às terminologias regulamentares aplicadas, visto que o MDT é recetivo a adaptações e revela flexibilidade para acolher estas diferenças, nomeadamente através da adoção das categorias de uso do solo definidas na CRUS⁴³.

⁴² Por existirem PDM de segunda geração que beneficiaram de um regime transitório que permitia a aplicação da antiga versão do regime jurídico, e das categorias de uso do solo definida pelo decreto regulamentar.

⁴³ A CRUS funciona como uma carta intemporal que permite uma leitura do território num dado momento – momento de aprovação do PDM – permitindo identificar qual a política em vigor e as suas especificidades. A CRUS integra ainda a noção de solo urbanizável, decorrente de uma categoria que já não consta no RJGT no âmbito do SGTP, mas que, no entanto, é uma informação que marcou muito os PDM de primeira geração e que ainda é considerada imprescindível para a gestão municipal. As entrevistas realizadas no âmbito da investigação e as reuniões de câmara e assembleias municipais, revelaram que esta informação ainda continua a ser solicitada enquanto prática corrente por parte do corpo político e também pelo corpo técnico, muito assente na lógica da folga urbanística ou do potencial

O MDT define assim oito IC para o acompanhamento da dinâmica do (Dc) Urbanismo: (i7) **Espaços Centrais**; (i8) **Espaços Habitacionais**; (i9) **Espaços de Atividades Económicas**; (i10) **Espaços urbanos de baixa densidade**; (i11) **Espaços de Uso Especial**; (i12) **Espaços Agrícolas ou Florestais**; (i13) **Espaços Naturais e Paisagísticos**; e (i14) **Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos** (ver anexo19).

Estes indicadores (i7 – i14) são indicadores que decorrerem das categorias lançadas pelo RJIGT (2015), e que necessitam de ser analisados a dois níveis. Primeiro, numa leitura individual e posteriormente numa leitura de conjunto.

A análise individual de cada uma das categorias em diferentes momentos temporais permite perceber as categorias que crescem e as que estão em perda, mas não permite fazer uma leitura cruzada, ou seja, não é possível perceber para que categoria contribuiu uma determinada categoria em perda, uma vez que a transação entre categorias não é registada.

O indicador (i7) **Espaços Centrais**, percentagem de Solo Urbano qualificado como **Espaços Centrais**, permite para além de toda uma leitura ao nível do peso dos espaços centrais a nível inframunicipal, uma noção de atratividade num contexto supramunicipal, uma vez que estes espaços correspondem a áreas urbanas de usos mistos que, para além de integrarem funções habitacionais, revelam uma concentração diversificada de atividades terciárias, desempenhando funções de centralidade e atraindo população e atividades.

O indicador (i8) **Espaços Habitacionais**, percentagem de solo Urbano qualificado como **Espaços Habitacionais** permite acompanhar o peso dos espaços habitacionais no município. Embora as atividades habitacionais não ocorram apenas em solo urbano e no espaço classificado como tal, o acompanhamento desta categoria considera-se perentória.

O indicador (i9) **Espaços de Atividades Económicas**, percentagem de solo Urbano qualificado como **Espaços de Atividades Económicas**, por sua vez é um indicador que informa relativamente ao peso dos espaços de atividades económicas no contexto municipal e, em análises supramunicipais, a força do território em termos de atratividade para a localização de atividades económicas uma vez que estes espaços se destinam a atividades económicas com especiais necessidades de afetação e organização do espaço urbano, nomeadamente atividades industriais, de armazenagem e logística, comércio e serviços (Artigo 25.º, RJIGT 2015).

de desenvolvimento, pois as equipas de planeamento necessitam de ter esta informação no momento de formulação de estratégias de desenvolvimento.

O indicador (i10) Espaços urbanos de baixa densidade, percentagem de solo Urbano qualificado como espaços urbanos de baixa densidade, é essencial pois muitos municípios registaram crescimentos segundo um padrão de expansão da periferia urbana caracterizado por se apresentar como um fenómeno de *sprawl* de baixa densidade e que em muitos casos não foi regulado, e.g., as AUGI. Neste sentido, variações nestas áreas que, correspondem por decreto a “(...) áreas periurbanas, parcialmente urbanizadas e edificadas, apresentando fragmentação e características híbridas de uma ocupação de carácter urbano-rural, com a permanência de usos agrícolas entrecruzados com usos urbanos e existência de equipamentos e infraestruturas” (RJIGT Artigo 25.º), são alvo crucial de acompanhamento e avaliação.

No entanto, embora ainda não seja possível no panorama atual de acompanhamento do OT no SGTP (ver Cap. III - 8.2), seria interessante ver o indicador (i10) em contraposição com um outro indicador relativo à percentagem de áreas de edificação dispersa em solo rústico.

Esta contraposição, eventualmente, poderia dar origem a um indicador integrado relativo às áreas de edificação dispersa e a espaços urbanos de baixa densidade face à área total do município, isto porque, entre estas duas categorias, do ponto de vista dos padrões de ocupação territorial, pode não haver grande diferença, a única questão é a sua classificação como solo urbano ou como solo rústico.

O indicador (i11) **Espaços de Uso Especial**, percentagem de solo Urbano qualificado como Espaços de Uso Especial, apresenta-se com especial destaque pois é nestes espaços de uso especial que é possível acompanhar atividades como o turismo, que por norma se desenvolvem segundo iniciativas como o desenvolvimento de Resorts. O acompanhamento das áreas de Resort é importante pois estes tendem, por norma, a localizar-se no espaço Rústico e a processarem-se à margem de um certo escrutínio, rigor e controlo atribuído ao espaço urbano.

O indicador (i12) **Espaços Agrícolas ou Florestais**, percentagem de solo Rústico qualificado como Espaços Agrícolas ou Florestais permite a leitura da disponibilidade e das limitações para o desenvolvimento das atividades agrícolas, pecuárias e florestais (RJIGT Artigos 18.º e 19.º) e o seu acompanhamento é importante para garantir a preservação das condições biofísicas vitais que garantam a fertilidade do território e a sua exploração de modo sustentável, nomeadamente na articulação com o ciclo hidrológico terrestre e os restantes processos biofísicos vitais para a conservação da natureza, das potencialidades de desenvolvimento ou estabilidade florestal e da biodiversidade, garantindo a perenidade da possibilidade de desenvolver atividades agrícolas e florestais.

O indicador (i13) **Espaços Naturais e Paisagísticos**, percentagem de solo Rústico qualificado como Espaços Naturais e Paisagísticos, é necessário pois permite identificar variações na qualificação de espaços com elevado valor natural, de interesse natural e paisagístico e sujeitos a regimes de salvaguarda.

O indicador (i14) **Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos**, percentagem de solo Rústico qualificado como Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos, concorre para o acompanhamento da exploração dos recursos e do território de modo sustentável, permitindo entender de forma direta, de que modo as atividades industriais ou de exploração de recursos geológicos e energéticos, e por essa via assegurar a minimização dos impactes ambientais e a compatibilização georreferenciada de utilizações e atividades ligadas à exploração de recursos.

Tal como nas restantes dinâmicas, também ao nível do (Dc) Urbanismo subsiste um conjunto indicadores que no futuro podem vir a incluir o leque de indicadores IC ou IS. Não obstante, o próprio conjunto de indicadores IC e IS poderá sofrer alterações mediante aferição dos FC considerados pelo MDT. Neste sentido, indicadores como, e.g., a relação entre solo público Vs solo privado, considerados como muito úteis para a gestão e planeamento, atualmente ainda não podem ser operacionalizáveis devido a questões técnicas, políticas, administrativas e tecnológicas. Também a superfície agrícola disponível, ou a ocupação efetiva dos espaços agrícolas ou florestais são indicadores que trariam leituras importantes à análise do uso do solo (dinâmica *(Da) Utilização do Solo*)).

Adicionalmente, a existência da população residente em solo urbano, a população em habitação de baixa densidade ou captações como, e.g., a área urbana baixa densidade *per capita* (considerando apenas população dessas áreas) e a área urbana per capita (considerando apenas população dessas áreas), também são indicadores profundamente ricos e ambicionados no futuro para a gestão e planeamento.

No entanto, atualmente, não é possível ainda produzir este tipo de informação de forma harmonizada para o território natural, por vários motivos, e.g., relacionados com dificuldades de cruzamento das geometrias *ad hoc* dos polígonos das categorias de solo com a georreferenciação dos dados populacionais.

Isto porque, a disponibilização dos dados populacionais georreferenciados não é feita de forma desagregada, sendo apenas apurados à subsecção estatística ou por grelha quilométrica, o que não permite o cruzamento com os polígonos das categorias de solo, definidos sem condicionamentos geométricos à subsecção estatística ou a qualquer grelha quilométrica. Este tipo de indicadores será possível numa perspetiva de futuro, onde a georreferenciação da população é disponibilizada de forma desagregada, e.g., segundo uma nuvem de pontos.

O mesmo se aplica aos mecanismos de cooperação e redes intraurbanas, cujo contexto atual em termos de informação e capacidade técnica de produção de dados territoriais não permite a definição de um indicador com orientação direta para esta questão. Isto porque as redes intraurbanas estabelecem relações de acordo com as especificidades territoriais do município, especificidades estas que face à heterogeneidade verificada a nível nacional, não permitem, ainda o seu

acompanhamento através da recolha de informações territoriais (Cunha et al., 2013; Santos, 2017).

A extensão das ações de monitorização a estas questões, por via da produção de indicadores específicos relativos à rede intraurbana, implicaria aumentar e complexificar a produção de indicadores no MDT, reduzindo em paralelo a sua agilidade operacional. Neste sentido, as questões relacionadas com as redes intraurbanas são perceptíveis com a leitura conjunta e especializada dos vários indicadores.

É de notar que o MDT não integrou os espaços verdes urbanos – categoria do RJIGT (2015) – neste conjunto de indicadores referentes ao (Dc) Urbanismo pois estas áreas já se encontram incluídas nos recursos e valores naturais.

O MDT propõe ainda o desdobramento destes IC num conjunto de dez IS: (s14) Proporção de área dedicada a Espaços-Canal no município; (s15) Proporção de área dedicada a Equipamentos no município; (s16) Área de solo dedicada a Espaços-Canal; (s17) Área de solo dedicada a Solo Urbano qualificado como - Espaços Centrais (PDM); (s18) Área de solo dedicada a solo Urbano qualificado como - Espaços Habitacionais (PDM); (s19) Área de solo dedicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de Atividades Económicas; (s20) Área de solo dedicada a solo Urbano qualificado como - Espaços urbanos de baixa densidade (PDM); (s21) Área de solo dedicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de Uso Especial (PDM); (s22) Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM); (s23) Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM); e (s24) Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos (PDM).

Estes IS (s14 – s24), para além de se apresentarem relevantes pelas leituras quantitativas (numéricas) que permitem, também se tornam muito úteis na sua análise espacializada, permitindo entender no território a localização geográfica de polos de atratividade (através da dimensão e localização das várias categorias funcionais) e as suas relações e dependências.

Tabela 3: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica do Urbanismo. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Ordenamento				
Dinâmica				
Urbanismo				
Factores Críticos				
Distribuição das funções urbanas;				
Articulação entre centros urbanos;				
Dinâmicas de crescimento dos centros urbanos;				
Mecanismos de cooperação e redes intraurbanas;				
Indicadores-Chave (IC)				
Código	Designação	Descrição	Fontes	Unidade
i7	Espaços Centrais	Percentagem de Solo Urbano qualificado como - Espaços Centrais (PDM)	PDM CRUS	%
i8	Espaços Habitacionais	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços Habitacionais (PDM)	PDM CRUS	%
i9	Espaços de Actividades Económicas	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços de Actividades Económicas	PDM CRUS	%
i10	Espaços de Baixa Densidade	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços urbanos de baixa densidade (PDM)	PDM CRUS	%
i11	Espaços de Uso Especial	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços de Uso Especial (PDM)	PDM CRUS	%
i12	Espaços Agrícolas ou Florestais	Percentagem de solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM)	PDM CRUS	%
i13	Espaços Naturais e Paisagísticos	Percentagem de solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM)	PDM CRUS	%
i14	Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos	Percentagem de solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de	PDM CRUS	%

(Dd) Centros Urbanos e Espaços Edificados

O MDT considera que a dinâmica dos (Dd) Centros Urbanos e Espaços Edificados deve ser acompanhada tendo em conta os seguintes FC: (1) Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos; (2) Programação e execução da urbanização; e (3) Dinâmica do processo de urbanização e edificação (ver anexo 20). Para tal, desenvolve três IC: (i16) **Índice de Ocupação Bruto**; (i17) **Edifícios**; e (i18) **Alojamentos (per capita)** (ver tabela 4).

O indicador (i16) **Índice de Ocupação Bruto (IOB)**, expressa a densidade de edificação em Solo Urbano através do número de edifícios existentes por hectare. Por norma, o IOB corresponde ao quociente entre a área total de implantação (AI) e a área de solo (AS) a que o índice diz respeito, expresso em percentagem ($IOB = AI / AS \times 100$). No entanto, face à informação disponível, o MDT adaptou o cálculo do IOB a uma capitação do número de edifícios existentes por hectare ($IOB = N^{\circ} \text{edif} / \text{Ha}$) que deverá ser substituída pela fórmula tradicional de cálculo do IOB assim que se encontre disponível a informação necessária para produzir o indicador de forma harmonizada a nível nacional. O acompanhamento desta relação é crucial para a

gestão e o planeamento, pois permite ter a perceção da densidade e permeabilidade do espaço urbano. Este indicador permite uma leitura individual, porém o seu alcance aumenta com uma leitura conjunta com os restantes indicadores desta dinâmica.

O indicador (i17) **Edifícios**, exprime o número de edifícios existentes no município. Numa análise espacializada (mapeada à subsecção estatística) este indicador permite a leitura geográfica dos grandes polos edificados, entendendo-se as articulações entre os mesmos.

O indicador (i18) **Alojamentos (*per capita*)**, expressa o número de fogos *per capita*, disponibilizando uma leitura da oferta de alojamentos em solo urbano face à população residente.

Estes IC são desdobrados em três IS: (s25) Nº de edifícios por cada 100 Habitantes; (s26) Número de alojamentos; e (s27) Densidade habitacional (alojamentos).

Devido às condições técnicas com que a informação constante na BGRI é disponibilizada, sobretudo no que diz respeito à escala de produção e disponibilização da informação, todos os indicadores que recorram à mesma, adotam perentoriamente como escala mínima a subsecção estatística uma vez que não se consegue desagregar estes dados produzidos pelo INE. Esta situação compromete a exequibilidade de análises e produção de indicadores que se anteveem muito úteis e pertinentes ao planeamento e gestão, e.g., nos casos em que os limites das áreas urbanas e rústica não coincidem com as subsecções estatísticas não é possível produzir indicadores como a idade média do edificado, seja em solo urbano seja em solo rústico. Esta é uma informação crucial para a gestão e planeamento do território municipal, pois disponibiliza uma informação relativa à idade do parque edificado, informação pela qual é possível entender/antever necessidades de intervenção, identificar zonas de intervenção prioritária ou de interesse, entre outros.

Considera-se igualmente interessante e extremamente útil, a possibilidade de produção de um indicador que espelhasse o número de edifícios em solo urbano, permitindo entender o peso do edificado em solo qualificado como urbano face ao edificado em solo rústico, tal como um eventual indicador que refletisse os edifícios em solo urbano *per capita*, permitindo entender a relação entre o desenvolvimento do parque edificado e a população residente. Considera-se também importante numa perspetiva de acompanhar o princípio da incrementalidade do sistema, a integração progressiva do acompanhamento do Espaço Público com base na análise da dimensão e qualificação dos espaços públicos urbanos, e.g., com a criação de indicadores como o espaço Público (*per capita*) e o Espaço Público em Solo Urbano (por Fogo). No entanto estes são indicadores que atualmente também não são possíveis de construir de forma harmonizada a nível nacional, por falta de dados e informações.

Tabela 4: Indicadores-Chave do acompanhamento dos Centros Urbanos e Espaços Edificados.
Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio						
Ordenamento						
Dinâmica						
Centros Urbanos e Espaços Edificados						
Factores Críticos						
Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos;						
Programação e execução da urbanização;						
Dinâmica do processo de urbanização e edificação;						
Indicadores-Chave (IC)						
Códi	Designação	Descrição	Fontes			Unidades
i15	IOB	Densidade de edificação	PDM	CRUS	BGRI	Edif/Há
i16	Edifícios	Número de edifícios	PDM	CRUS	BGRI	Nº
i17	Alojamentos (per capita)	Alojamentos (per capita)	PDM	CRUS	BGRI	Fogo/Hab

(De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade

No que diz respeito à (De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade, o MDT entende o seu acompanhamento através de dois FC: (1) conectividade e acessibilidade, e (2) acesso aos sistemas de serviços de infraestruturas urbanas (ver anexo 21). Para tal, define dois IC: (i19) **infraestruturação do espaço urbano** e (i20) **percentagem da área coberta por redes de transporte públicos** (ver tabela 5). Esta dinâmica (De) revela-se difícil de acompanhar devido às atuais capacidades de monitorização, em particular ao nível da capacidade técnica e de recursos para tratar a complexidade envolvida no acompanhamento de dinâmicas tão ativas e céleres como as da mobilidade. Esta situação torna-se notória, e.g., nos estudos de caracterização dos movimentos pendulares, que só são produzidos parcialmente e para as grandes áreas metropolitanas (AML e AMP), não existindo dados que possibilitem a extensão destas análises ao restante território nacional. Esta situação não permite análises simples como a duração média dos movimentos pendulares ou mais complexas como o nível de serviço das redes de transporte público.

É de notar que neste tipo dinâmicas, leituras como a percentagem da área urbana dotada de redes e serviços urbanos, e.g., abastecimento de águas, redes de esgotos, eletricidade, gás, telecomunicações, arruamentos, não acrescenta grande informação à gestão e planeamento pois a sobreposição de todas estas redes de infraestruturas resulta numa cobertura próxima da totalidade do município (Condessa, 2017; Vale, 2017). Neste sentido, o MDT teve a necessidade de se cingir apenas às redes que considera essenciais para a leitura que pretende, optando pelo grau de cobertura das infraestruturas de rede de água e esgoto, pois estas surgem

como um indicador interessante que, de certo modo, pode ser considerado um indicador social⁴⁴ ao fazer a diferença entre o sistema municipalizado e o sistema autônomo (CMP, 2003; George, 2017).

Num momento mais avançado e na ótica incremental com que o MDT se desenvolve, indicadores como o volume de consumo de água total face ao caudal total captado no município, surge como um dos indicadores a integrar, uma vez que remete para a leitura da dependência externa ao nível do abastecimento de água do território municipal. O mesmo se aplica para o consumo total de eletricidade face à produção total de eletricidade, ou seja, ilustra a porção de energia consumida que é produzida no município (eletricidade) refletindo a sua dependência externa em termos energéticos (eletricidade).

Ao nível da mobilidade, para além do referido relativamente aos movimentos pendulares, o MDT beneficiava da integração da proporção da rede de transportes públicos integrada em solo urbano, do número total de passageiros transportados e do número total de passageiros transportados face à população servida pela rede de transportes públicos, o que permitia a leitura da utilização efetiva dos Transportes Públicos.

Face à escassez de informação capaz de alimentar a produção de indicadores relativos a esta dinâmica, o MDT cingiu-se ao possível de produzir com a informação e capacidade de produção existente. Neste sentido, criaram-se os indicadores (i18) Infraestruturação do espaço urbano e (i19) serviço de transporte público.

O indicador (i18) Infraestruturação do espaço urbano, representa a percentagem de solo urbano que é dotado de rede de água e esgoto, sendo que com a atual revisão do quadro legal do OT o solo apenas pode ser classificado como mediante execução da componente de infraestruturas, na qual se inclui a rede de água e esgotos. Neste sentido, a infraestruturação do espaço urbano permite uma leitura da concretização do espaço urbano através do nível de cobertura do serviço de infraestruturas existente. Em acrescento, a análise de séries de resultados deste indicador permite entender o ritmo de concretização do espaço urbano, e, aleado aos indicadores referentes à dinâmica urbanística ((i28) e (i29)), acompanhar o sucesso da concretização de novas áreas urbanas. Isto porque, com a atual moldura legal, uma operação de transformação de solo rústico para solo urbano que não se concretize (execução do projeto/plano) reverte a solo rustico.

O indicador (i19) serviço de transporte público reflete a cobertura do município pela rede de transportes coletivos. Este indicador exige decomposição à medida que o território se desenvolve e evolui em termos da prestação de transportes coletivos.

⁴⁴ *"A existência de uma rede de infraestruturas básicas completa e eficaz, desde o abastecimento de água, o tratamento de águas residuais, a recolha e tratamento dos resíduos sólidos urbanos, constitui um fator primordial para a Qualidade de Vida de uma cidade, quer em termos de bem-estar da população, quer em termos ambientais." (CMP, 2003, p. 29)*

Isto porque, quando analisada uma autarquia com múltiplos meios de transporte público, e.g., Lisboa, a sua taxa de cobertura não corresponderá ao nível de serviço prestado, nomeadamente na articulação entre meios de transporte. Numa situação limite, utópica, um território coberto 50% por transporte coletivo em autocarro, e nos restantes 50% por metro, sem qualquer articulação entre estes dois meios de transporte, irá apresentar um resultado de 100% de cobertura que a uma primeira leitura poderá parecer ideal. Em acréscimo, a cobertura da rede de transporte não reflete o nível de serviço da rede de transporte, nomeadamente em termos de qualidade e frequência, que seria mais interessante do ponto de vista do OT e da GT, mas que porém, face à inexistência de informação harmonizada e generalizada relativa aos fluxos de viagens, e.g., número de viagens ou número de carreiras, impossibilita para já a produção de um indicador dinâmico do transporte público a nível nacional.

Tabela 5: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica da Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Ordenamento				
Dinâmica				
Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade				
Factores Críticos				
Conectividade e acessibilidade;				
Acesso aos sistemas de serviços e infraestruturas urbanas;				
Indicadores-Chave (IC)				
Códi	Designação	Descrição	Fontes	Unidad
i18	Infraestruturação do espaço urbano	Percentagem da área urbana dotada de redes e serviços urbanos (abastecimento de águas e redes de esgotos)	CM	%
i19	Serviços de Transporte Público	Percentagem da área coberta por redes de transporte públicos (buffer 400m pontos de paragem)	CM	%

(Dg) Riscos, vulnerabilidades e ameaças

Ao nível dos (Dg) Riscos, vulnerabilidades e ameaças, o MDT segue os FC (1) vulnerabilidade a riscos naturais, tecnológicos e alterações climáticas e (2) prevenção e mitigação de riscos (ver anexo 22).

O MDT centra-se apenas num único IC para esta dinâmica, a (i20) **Área de Riscos Naturais** (ver tabela 6).

O indicador (i20) expressa a percentagem de solo afeto a Área de Riscos Naturais (Cheia / inundação; incêndio; Movimentos de Massa / instabilidade de vertentes) face à área ao total do município.

Este indicador é desdobrado em oito IS: (s30) Área em Risco de Cheia / Inundação; (s31) Percentagem de área em Risco de Cheia / Inundação face ao total da área do Município; (s32) Área em Risco de Incêndio (florestal); (s33) Percentagem de área em Risco de Incêndio face ao total da área do Município; (s34) Área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes; (s35) Percentagem de área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes face ao total da área do Município.

Nesta dinâmica, o MDT considera interessante e com o alargamento e estabilização dos estudos referentes aos efeitos das alterações climáticas (Duarte Santos, 2017) integrar, no futuro, indicadores que remetam para a mitigação dos riscos associados a esses fenómenos.

Tabela 6: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica dos Riscos, Vulnerabilidades e Ameaças. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Ordenamento				
Dinâmica				
Riscos, vulnerabilidades e ameaças				
Factores Críticos				
Vulnerabilidade a riscos naturais, tecnológicos e alterações climáticas;				
Prevenção e mitigação de riscos;				
Indicadores-Chave (IC)				
Códi	Designação	Descrição	Fontes	Unidad
i20	Área de Riscos Naturais	Percentagem de solo afecto a Área de Riscos Naturais (Cheia / inundação; incêndio; Movimentos de Massa / instabilidade de vertentes) face ao total do território municipal	CM	%

10.1.2. DOMÍNIO: POPULAÇÃO, ATIVIDADES E FUNÇÕES

O domínio da População, Atividades e Funções congrega as dinâmicas (Dh) Demográfica; (Di) Económica e produtiva; e (Dj) Equipamentos e Serviços.

(Dh) Demográfica

O MDT faz o acompanhamento da dinâmica (Dh) Demográfica sem se sobrepor aos estudos demográficos que são disponibilizados pelo INE. Neste sentido, define como FC relevantes para o acompanhamento das dinâmicas territoriais as variações e tendências de crescimento populacional (ver anexo 23). Para tal, define um IC, o indicador (i21) **Densidade Populacional**, que expressa o quociente entre a população, existente ou prevista, e a área de solo a que respeita (ver tabela 7).

No futuro e seguindo o princípio da incrementalidade e da introdução de melhorias técnicas na produção e tratamento de informação de base territorial, o MDT considera útil a integração das classes de solo na produção de indicadores nestas dinâmicas. A introdução destas classes possibilitaria a leitura, e.g., da densidade populacional em solo urbano, possibilitando entender dinâmicas entre polos residenciais e zonas de comércio e serviços, bem como dar uma noção do equilíbrio entre o parque habitacional e os equipamentos, serviços e espaços públicos e de lazer existentes.

O MDT propõe o desenvolvimento de três IS para esta dinâmica: (s36) N° de Habitantes Residentes; (s37) Percentagem de Jovens no universo de habitantes; e a (s38) Percentagem de idosos no universo de habitantes.

Tabela 7: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica Demográfica. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio						
População, Actividades e Funções						
Dinâmica						
Demográfica						
Factores Críticos						
Dinâmicas de crescimento populacional;						
Indicadores-Chave (IC)						
Códi	Designação	Descrição	Fontes			Unidad
i21	Densidade Populacional	Quociente entre a população, existente ou prevista, e a área de solo a que respeita	PDM	CRUS	BGRI	hab/há

(Di) Económica e produtiva

No que diz respeito ao acompanhamento da dinâmica (Di) Económica e produtiva, o MDT centra-se na qualificação e atratividade do município e do espaço urbano enquanto FC (ver anexo 24). Neste sentido, apresenta três IC: (i22) **Taxa de Atividade**; (i23) **Taxa de Desemprego**; e (i24) **Empresas sedeadas** (ver tabela 8).

O indicador (i22) Taxa de Atividade, expressa a taxa da população residente empregada face ao total da população residente e o indicador (i23) a taxa da população residente desempregada face ao total da população residente. Não obstante a sua riqueza aquando de uma leitura individual, estes três indicadores devem ser lidos em conjunto e, sempre que necessário, cruzados com os dois IS propostos: (s39) População empregada; (s40) População desempregada.

Numa ótica de desenvolvimento futuro, o MDT considera importante a inclusão de aspetos como a percentagem da população residente empregada que trabalha fora do município e a discriminação do número de postos de trabalho por sector de atividade.

Tabela 8: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica Económica e produtiva. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio					
População, Actividades e Funções					
Dinâmica					
Económica e produtiva					
Factores Críticos					
Qualificação e atractividade do município e do espaço urbano;					
Indicadores-Chave (IC)					
Códi	Designação	Descrição	Fontes		Unida
i22	Taxa de Actividade	Percentagem da População Activa face ao total da População	BGRI		-
i23	Taxa de Desemprego	Percentagem da População desempregada face ao total da População	BGRI		-
i24	Empresas sedeadas	Nº de empresas sedeadas no	CM	INE	Nº

(Dj) Equipamentos

O MDT foca-se no FC da qualificação e atratividade do município e do espaço urbano, no acompanhamento das dinâmicas referentes aos (Dj) **equipamentos**.

O MDT ambiciona alcançar, no futuro, indicadores referentes ao nível de serviço e cobertura dos equipamentos no território, consoante o sector em questão, nomeadamente ensino, ciência, tecnologia e investigação; saúde; desporto, cultura e recreio. No entanto, com a fragilidade e pluralidade⁴⁵ da informação existente, ainda não é possível a definição de indicadores harmonizados a nível nacional nestas matérias.

O MDT define três indicadores que procuram ilustrar da melhor forma possível a oferta de equipamentos, cingindo-se aos equipamentos públicos e a três sectores: (i26) equipamentos existentes por sector – **ensino, ciência, tecnologia e investigação**; (i27) equipamentos existentes por sector – **saúde**, e i(28) equipamentos existentes por sector – **cultura e recreio** (ver tabela 9).

Estes indicadores apresentam-se frágeis numa leitura individual, pois cada equipamento tem o seu espectro de cobertura e raio de influência específico, de acordo com o seu sector, tipologia, dimensão e até mesmo pela sua capacidade de resposta operacional no funcionamento diário. Por exemplo, no caso dos equipamentos de saúde, os raios de influência de um hospital não são semelhantes aos raios de influência de um centro de saúde ou de uma clínica. O mesmo se aplica, nos modelos que recorrem a capitações segundo as várias especialidades clínicas. No entanto, com a informação disponível estes são os indicadores que o MDT considerou, por serem possíveis de estabelecer de forma harmonizada para o território nacional (i26-i28), e por numa leitura conjunta permitem uma visão harmonizada da existência ou não de equipamentos públicos nestes sectores, embora requerendo sempre no futuro uma evolução do conjunto de indicadores com a inclusão de novos dados e informações mais detalhadas.

É de referir que se considera útil a integração dos serviços nesta dinâmica, alargando-a no futuro ao nível de serviços oferecidos – Dinâmica Equipamentos e Serviços.

⁴⁵ em termos da especificidade, nível de detalhe, agregação dos dados, processo de recolha, tratamento e disponibilização.

Tabela 9: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica dos Equipamentos. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio					
População, Actividades e Funções					
Dinâmica					
Equipamentos					
Factores Críticos					
Qualificação e atractividade do município e do espaço urbano;					
Indicadores-Chave (IC)					
Códig	Designação		Descrição	Fontes	Unidad
i25	Equipamentos por sector Ensino, ciência, tecnologia, investigação	-	Nº de Equipamentos Existentes por sector - Ensino, ciência, tecnologia, investigação	CM INE	Nº
i26	Equipamentos por sector Saúde	-	Nº de Equipamentos Existentes por sector - Saúde	CM INE	Nº
i27	Equipamentos por sector Desporto, lazer, cultura e recreio	-	Nº de Equipamentos Existentes por sector - Desporto, lazer, cultura e recreio	CM INE	Nº

10.1.3. DOMÍNIO: GESTÃO TERRITORIAL

O domínio da Gestão Territorial agrupa as dinâmicas (Dk) Acompanhamento do desenvolvimento urbano e (DI) Despesa municipal.

(Dk) Acompanhamento do desenvolvimento urbano

A dinâmica do (Dk) acompanhamento do desenvolvimento urbano é feita com base em cinco fatores críticos: (1) dinâmica dos PMOT; (2) práticas de programação urbanística – utilização dos instrumentos de planeamento urbano; (3) coordenação e concertação no planeamento e gestão urbanística; (4) capacitação técnica e institucional para a gestão territorial; (5) Monitorização e avaliação (ver tabela 10).

O MDT define dois IC: (i29) **taxa de execução do espaço urbano**; e (i30) **Dinâmica urbanística**; desdobrados em quatro IS: (s42) área de solo programado, por concretizar (comprometido); (s43) percentagem de solo programado por concretizar; (s44) Número de Licenças de Construção emitidas; (s45) Percentagem dos processos urbanísticos efetivados face ao total dos processos urbanísticos iniciados (ver anexo 25).

Na dinâmica (Dk) acompanhamento do desenvolvimento, é corrente a apresentação de indicadores relativos à dinâmica do planeamento através dos IGT em vigor (ver Cap. II – 5.5 e 6.6). No entanto, face à inercia existente no SGTP no que diz respeito às matérias de definição e revisão de PPBT, sobretudo no âmbito local, onde, e.g., os PDM de primeira geração ainda regulam o desenvolvimento territorial em certos territórios, o MDT considerou que face a este contexto, a existência de IGT em vigor não retrata a dinâmica do desenvolvimento.

Tabela 10: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica do Acompanhamento do Desenvolvimento Urbano. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Gestão Territorial				
Dinâmica				
Acompanhamento do desenvolvimento urbano				
Factores Críticos				
Dinâmica dos PMOT;				
Práticas de programação urbanística - Utilização dos instrumentos de planeamento urbano;				
Coordenação e concertação no planeamento e gestão urbanística;				
Capacitação técnica e institucional para a gestão territorial;				
Monitorização e avaliação;				
Indicadores-Chave (IC)				
Códi	Designação	Descrição	Fontes	Unidad
i28	Taxa de Execução do Espaço Urbano	Percentagem do Uso do solo concretizado (área concretizada + Área comprometida) face ao total do Uso do solo programado	PDM	%
i29	Dinâmica Urbanística	Nº de Licenças emitidas traduzidas em área de construção (ou superfície de pavimento)	CM	Nº

(DI) Despesa municipal.

O MDT acompanha a (DI) despesa municipal centrado nos mecanismos de otimização da gestão municipal, suportando-se no indicador (i31) **despesa na gestão municipal (per capita)** (ver tabela 11). Este indicador (i31) é desdobrado em nove IS que permitem uma leitura sectorial da origem da despesa municipal: (s45) Percentagem da despesa na Gestão de Infraestruturas e Espaço Público face ao total do Orçamento Municipal; (s46) Percentagem de Despesas de Manutenção - Rede Viária - face ao Total de Despesas; (s47) Rede Viária - Despesas de Manutenção por quilómetro (km); (s48) Percentagem de Despesas no Tratamento - Águas Residuais - face ao Total de Despesas; (s49) Águas Residuais - Despesas de Tratamento *per capita*; (s50) Percentagem de Despesas de Tratamento - Resíduos Urbanos - face ao Total de Despesas; (s51) Resíduos Urbanos - Despesas

de Tratamento *per capita*; (s52) Percentagem de Despesas de Manutenção - Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Coletiva - face ao Total de Despesas; (s53) Despesas de Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Coletiva por há (ver anexo 26).

Tabela 11: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica da Despesa Municipal. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Gestão Territorial				
Dinâmica				
Despesa Municipal				
Factores Críticos				
Mecanismos de Optimização na Gestão Municipal;				
Indicadores-Chave (IC)				
Códi	Designação	Descrição	Fontes	Unidad
i30	Despesa na Gestão Municipal (per capita)	Despesa na Gestão de Infraestruturas e Espaço Público per capita	CM	euro/h ab

10.2. Operacionalização e implementação

O MDT foi concebido com o pressuposto de consentir a sua aplicabilidade nas condições do quadro atual do OT, assumindo-se como método possível de empregar pelos atores em cena. Neste sentido, o MDT e avaliação de PPBT à escala local assumem uma relação próxima onde é necessário garantir certos requisitos funcionais e de articulação com SGTP, a fim de assegurar a implementação ordenada e a utilidade do método.

Estes requisitos funcionais, garantem a permanência dos princípios a considerados na construção de um método ou sistema de monitorização (Cap. IV - 8), tanto no panorama atual, como numa perspetiva de gestão e manutenção futura do MDT.

ARTICULAÇÃO COM O SGTP

O MDT articula-se com o SGTP a vários níveis: cobertura territorial; hierarquia dos IGT; âmbitos e escalas territoriais; especificidades dos territórios; heterogeneidade territorial, e necessidades de avaliação e monitorização.

O facto do MDT se aplicar à escala local e, desse modo, beneficiar do seu nível de detalhe e cobertura a nível nacional (nomeadamente por parte do IGT PDM), permite-lhe ter a capacidade de alimentar de forma sistémica as escalas superiores

com a agregação da informação produzida na escala local. Torna-se assim um requisito operacional para garantir a articulação com o SGTP, a adoção dos mesmos âmbitos de análise (local, regional e nacional) e lógica de alimentação sistémica entre os vários níveis de hierarquia. No entanto, no MDT, a alimentação é feita da escala menor para a maior, inversamente ao que se sucede com os IGT's no SGTP.

Em análises realizadas nos âmbitos superiores (regional e nacional), é necessário garantir que a análise à escala inferior está completa, ou seja, que todas as subunidades territoriais (municípios) que compõem a unidade territorial em causa (região) foram incluídas, a fim de não comprometer a fiabilidade e abrangência da análise. Caso contrário, a análise não é transversal e não corresponde à realidade. No entanto como os municípios não têm todos o mesmo ritmo de produção de indicadores, análises sectoriais e de comparação entre municípios não ficam comprometidas caso não seja possível realizar uma análise no âmbito superior (regional ou nacional).

A heterogeneidade territorial não pode comprometer o princípio de harmonização, sendo as análises referentes a especificidades territoriais tratadas no conjunto de indicadores específicos (do contexto municipal), a fim de assegurar a devida adequação aos territórios em causa.

MODELO DE RECOLHA E TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Uma vez que a monitorização e avaliação preconizada pelo MDT, tem como principal destino as entidades internas e externas à administração (local, regional ou central), é necessário ter em conta alguns requisitos ao nível do tratamento, recolha, disponibilização e disseminação da informação.

Ao nível da recolha e tratamento dos dados e assegurando o princípio da harmonização, é necessário garantir que são cumpridas todas as indicações metodológicas ao nível da construção dos indicadores na escala local, pois este é o único meio de garantir capacidade de agregação, comparação entre territórios e articulação entre âmbitos.

Além da recolha e tratamento da informação, existe a necessidade de assegurar que a informação é disponibilizada de modo fluido, segundo uma lógica de corrente de informação devidamente organizada e articulada. Neste sentido, devem ser assegurados dois modos de disponibilização da informação. Um em termos de apresentação de resultados e divulgação de informações orientado para o público e outro voltado para o panorama interno. No panorama interno, é crucial que os dados sejam disponibilizados de maneira a que possam ser trabalhados e agregados nos âmbitos superiores.

No que diz respeito à disseminação da informação produzida, o MDT adapta-se à natureza das entidades (internas ou externas ao processo de avaliação), orientando-se essencialmente para dois grupos – corpo político e corpo técnico. A estrutura de adotada no relatório técnico e no sumário executivo não é crucial, pois o essencial é que a produção dos indicadores seja harmonizada e não que a estrutura adotada nestes documentos seja estritamente idêntica. Neste sentido, o MDT abre a porta a uma adaptação e personalização destes documentos às especificidades e características da estrutura autárquica, sendo, contudo, importante manter uma certa articulação entre documentos, que servirá de base à comparabilidade e cruzamento de dados, sendo esta assegurada pelo esqueleto de indicadores comuns. Neste sentido, o relatório técnico apresentada todas as análises sectoriais relativas à monitorização e avaliação em cada domínio, incluindo o conjunto total dos indicadores do MDT (IC, IS e indicadores específicos), e o sumário executivo uma síntese da análise territorial e das avaliações executadas, centrando-se no conjunto de IC da MDT.

FATORES CRÍTICOS NO MDT PARA A MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

No caso da MDT os fatores críticos para a monitorização e avaliação, prendem-se com a sua viabilidade operacional e utilidade. O MDT vê a avaliação como um exercício que tem que ser útil, incremental, regular, articulado, harmonizado, seletivo e isento. Neste sentido, os princípios definidos em 1. - *Princípios a considerar na construção de um método ou sistema de monitorização*, representam em simultâneo os fatores críticos a assegurar na condução da monitorização e avaliação no MDT.

Um destes princípios a considerar é o princípio da harmonização, o qual representa a principal dificuldade operacional do MDT. A harmonização das práticas de monitorização e avaliação são o sustento do MDT, pois sem o princípio da harmonização, o MDT perde o seu propósito e vê limitado o seu campo de atuação.

Garantir a harmonização nas práticas de monitorização e avaliação é extremamente difícil e complexo. Tanto a nível teórico como a nível operacional, o MDT necessitou de atribuir grande relevo à harmonização destas práticas, sendo este relevo um dos seus destaques quando comparado com as suas influências mais importantes ou diretas.

MODELO DE UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL E COORDENAÇÃO INTERSECTORIAL

O MDT disponibiliza um conjunto de informação extremamente útil ao processo de gestão e governança territorial, contribuindo para práticas assentes na coordenação intersectorial e segundo uma perspectiva de evolução incremental do método.

A utilização dos resultados da aplicação do MDT tem que ser vista em dois níveis, na sua utilização no âmbito em que foi desenvolvida, e na sua utilização nos restantes âmbitos.

No caso do âmbito local, para além dos dados produzidos à escala local serem disponibilizados em formato aberto e desagregados, para que as escalas superiores os possam trabalhar de acordo com as análises em questão, também os resultados das análises efetuadas neste âmbito devem ser disponibilizados de igual modo dentro do mesmo âmbito (local) e nos restantes âmbitos (regional e nacional). Numa perspectiva de otimização dos processos de OT, equilíbrio e equidade territorial, e de desenvolvimento coordenado, a disponibilização dos resultados de modo a permitir a comparação e análise entre territórios e regiões, é crucial. A transparência e partilha de experiências entre municípios, para além de fomentar as práticas de acompanhamento e avaliação do OT, introduz no MDT contributos decorrentes das experiências de aplicação prática e que contribuem para o melhoramento progressivo do método.

Neste sentido, atualmente e numa perspectiva de futuro, é importante e útil ao MDT a disponibilização dos dados de forma transversal (entre elementos do mesmo âmbito) e vertical (entre elementos de âmbitos diferentes), de modo a permitir análises de comparação e com vista a uma perspectiva de evolução incremental do próprio método e sistema de avaliação.

CAPÍTULO IV: APLICAÇÃO E DISCUSSÃO: O Caso de Estudo da Amadora

NOTA INTRODUTÓRIA AO CAP. IV

O capítulo IV tem como objetivo a aplicação do Método para a Monitorização das Dinâmicas Territoriais ao município da Amadora (MDT-Amadora 2019).

Neste sentido, procura-se produzir os 83 indicadores que constituem o método e interpretar os resultados obtidos.

Ao longo do capítulo, são identificados um conjunto de pontos críticos da aplicação do método ao município da Amadora, sendo realizada no final uma identificação dos seus sucessos e insucessos.

Na identificação dos sucessos e insucessos torna-se clara a existência de um conjunto de limitações do Método para a Monitorização das Dinâmicas Territoriais, que discutidas em dois temas: (1) as limitações operativas da aplicação do método (MDT) e (2) as limitações dos resultados obtidos através da aplicação do método ao município da Amadora (MDT-Amadora 2019).

As (1) limitações operativas relacionam-se com a fraca cultura de avaliação do Ordenamento do Território no município da Amadora que, à semelhança do restante panorama nacional, remete qualquer processo de avaliação para um confronto direto

com uma realidade caracterizada pela escassez de informação de base territorial incapaz de realizar análises atualizadas.

Por outro lado, as (2) limitações da MDT-Amadora 2019 que se relacionam com o alcance das leituras e interpretações que a análise permite extrair. Neste aspeto, a MDT revela dificuldade de articulação com Políticas Públicas desatualizadas e que não se encontrem em sintonia com o quadro legal e regulamentar em vigor, como é o caso do Plano Director Municipal da Amadora.

11. ENQUADRAMENTO DO MUNICÍPIO DA AMADORA

11.1. Contexto Territorial do Município da Amadora

O território da Amadora foi elevado a município (1979) por alienação ao concelho de Oeiras, ao qual pertencia enquanto freguesia (1916-1979). Atualmente, a Amadora é um dos 18 municípios que compõem a AML, NUT III, que por sua vez corresponde à área metropolitana mais populosa de Portugal (INE, 2011) (ver figura 35).



Figura 35: Enquadramento do município da Amadora no contexto nacional. Fonte: Elaboração do Autor.

Embora ocupando uma posição bastante central na Área Metropolitana de Lisboa Norte (AMLN), o município apresenta-se com características de município periférico em termos de dependência funcional, e município central no que diz respeito à sua localização geográfica/posição relativa no contexto das infraestruturas de transporte metropolitano (ver figura 36).

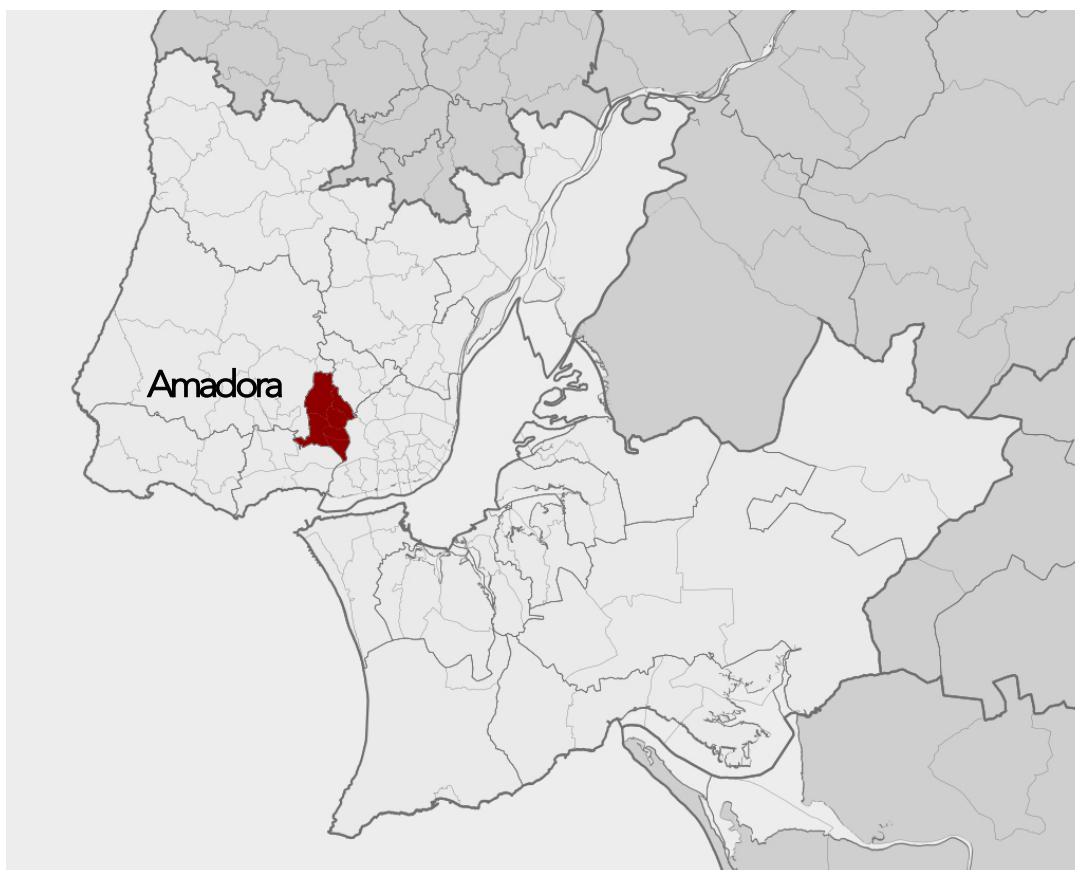


Figura 36: Enquadramento do município da Amadora no contexto metropolitano da AML. Fonte: Elaboração do Autor.

A Amadora apresenta grande dependência com Lisboa, em especial ao nível do emprego e atividades económicas onde, e.g., em 2001 cerca de 64,1% da sua população ativa e estudantes residentes trabalhavam ou estudavam noutros concelhos da região (Santana et al., 2009, p. 93).

A Amadora desde sempre assumiu uma natureza de periferia, não apenas devido à sua localização periférica mas também pelo modelo de ocupação territorial que verifica e que revela grande dependência para com os territórios adjacentes, sobretudo Lisboa e Oeiras, no que diz respeito a funções não residenciais (CMA, 2016, 2007; INE, 2001).

O território da Amadora não é muito extenso, apresentando-se como o segundo município com menor área da AMLN (Parreira, 2015, p. 36), com uma extensão de 2783 hectares onde se desenvolve uma estrutura de ocupação do solo muito concentrada e que está na origem da opção de classificação da totalidade do território municipal como Solo Urbano no PDM Amadora (PDMA) (1994) (Antunes, 2017; CMA, 1994).

A nível administrativo a Amadora era composta por 11 freguesias até 2013, sendo que com a publicação da Lei n.º 11/A 2013 de 28 de Janeiro, viu extintas as freguesias de Alfovelos, Buraca, Reboleira, Brandoa e São Brás, passando assim a ser composta por apenas 6 freguesias: Águas Livres, Alfragide, Encosta do Sol, Falagueira-Venda Nova, Mina de Água e Venteira (Lei n.º 11/A 2013 de 28 de Janeiro).

A elevada concentração do edificado no espaço urbano, aliada à predominância do uso habitacional entre o parque edificado (CCDR-LVT, 2017; CMA, 2014, 2007), leva a que o município se apresente como o 9º município mais populoso de Portugal (CMA, 2014; INE, 2011). Na Amadora residem 175136 habitantes, o que a torna o município mais denso de Portugal (7363 hab/km²) (CMA, 2014).

A elevada densidade populacional é consequência do modelo de ocupação do território adotado ao longo do tempo, sobretudo nos períodos 1950-1970 e 1990-2003, assente na ótica da densificação da função habitacional e onde o aumento do espaço urbano construído assumiu proporções muito significativas (38% em 1990 para 49% em 2003) (Santana et al., 2009, p. 98).

Este modelo de ocupação adotado preconizou um espaço urbano onde a oferta de usos não residenciais, e.g., atividades geradores de emprego, não se apresenta capaz de satisfazer as necessidades da população residente. Por este motivo, a Amadora é muitas vezes conectada com o conceito de município dormitório, isto é, um território periférico em relação a uma centralidade com grande atratividade, neste caso Lisboa, e que não dispõe de oferta suficiente ao nível das atividades existentes para fixar a sua população ativa residente.

Ao nível das acessibilidades, a Amadora beneficia de uma posição de excelência na AMLN, confrontando quatro municípios (Odivelas, Sintra, Oeiras e Lisboa) e sendo atravessada por infraestruturas de transporte com elevada capacidade de serviço como, e.g., autoestradas ao nível do transporte individual e pelo metropolitano ao nível do transporte público. Nesta matéria, o PDMA apresenta um nível de execução avançado durante os 25 anos que leva de vigência (1994-2019), tendo vindo o município a reforçar a sua posição geográfica enquanto centralidade metropolitana com infraestruturas supramunicipais (vias A16/IC16, A36/IC 17, A9/IC18, A3/IC19 e EN 117) e inframunicipais com a execução dos eixos longitudinais e transversais (CMA, 2016).

No entanto, em termos de mobilidade, embora o território se apresente dotado de diversos meios de transporte coletivo (comboio, metropolitano e autocarro), nomeadamente o metropolitano (Alfovelos, Falagueira e Reboleira), os movimentos

pendulares da população residente ainda se encontram associados à predominância do transporte individual (Antunes, 2017).

Neste aspeto, a proximidade geográfica a Lisboa e o posicionamento central da Amadora na AMLN, torna apelativo o recurso ao transporte individual para os movimentos pendulares, uma vez que se apresenta com menores durações ao nível dos tempos médios de viagem, desencorajando a utilização do transporte coletivo (AML, 2016; CMA, 2014).

Em termos biofísicos, a Amadora não apresenta grandes condicionamentos ao desenvolvimento das atividades humanas, o que se reflete na proporção das áreas protegidas no município, nomeadamente ao nível das áreas de REN que se encontram entre as de menor expressão na AML (CCDR-LVT, 2017, p. 135),

Nos aspetos topográficos, o município apresenta um relevo pouco acentuado, onde aproximadamente metade do município (53%) apresenta declives inferiores a 10% (Crucho, 2013) e que se desenvolvem entre os 50 e 200 metros de altitude (Ramos Pereira, 2003).

Na vertente hidrográfica, a Amadora apresenta uma rede de drenagem de pequena dimensão, pautada apenas por pequenos afluentes, o que a remete para um território com áreas de DPH reduzidas onde, e.g., não existe qualquer área estratégica de proteção e recarga de aquíferos (AEPRA) (Parreira, 2015).

No que respeita ao espaço urbano, o município apresenta um contínuo urbanizado denso e extenso, abrangendo 61% do território municipal (2012), que quando acrescentada à área de compromissos urbanísticos decorrentes de áreas já licenciadas, alcança um contínuo urbanizado correspondente a 65% do território (CMA, 2016, 2014).

O espaço urbano do município da Amadora desenvolveu-se com uma velocidade exponencial (CMA, 2014), com base na densificação da classe de solo urbano com edifícios com fins residenciais e que atraíram uma população muito heterogénea e multicultural que se revela sensível ao nível das diferenças culturais e sociais que apresenta (Portugal, Cabo Verde, Brasil, Guiné Bissau, Angola e São Tomé e Príncipe) (Ferreira, 2017).

Neste aspeto, o município tem vindo a promover a qualificação do espaço público e a requalificação das manchas de habitação precária, nomeadamente através da conversão de zonas degradadas e da promoção das áreas verdes e naturais (Silva, 2019). Atualmente, o município foi capaz de “(...) *eliminar 24 bairros degradados com resolução de 87% dos casos PER e uma oferta de 2094 fogos de habitação social*” (CMA, 2016, p. 9).

Relativamente às PP de OT, a Amadora apresentava-se até Abril de 2016, como o único município da AML cujo PDM 1G ainda não tinha iniciado processo de revisão (Abrantes, 2016, p. 10), permanecendo o território municipal regulado pelo PDMA de 1994, apesar do seu prazo de vigência ter ultrapassado em 15 anos o período fixado na antiga versão do RJIGT 1999 e no art.º 5º do seu regulamento (CMA, 2016, 1994).

O PDMA (1994) representa a primeira geração de PMOT no município e atualmente ainda se encontra em vigor (CMA, 1994). É um IGT que embora tenha sido alvo de três alterações (CCDR-LVT, 2017, p. 227), nunca foi revisto e, por esse motivo, ainda representa todo um conjunto de constrangimentos ao OT que se encontram associados à sua falta de atualização e necessidade de revisão (CMA, 2016, 2015).

Quando analisado o panorama do estado do OT no município (CMA, 2014a, 2014b), o PDMA acarreta uma completa desatualização em termos técnicos, políticos, regulamentares e administrativos que necessitam de ser superados para assegurar a promoção de melhorias ao nível do OT, da GT e da credibilização da atividade da CMA nas matérias do planeamento (Amado, 2018; Amado and Cavaco, 2015; Antunes, 2017; CMA, 2016, 2014).

Atualmente, o território municipal da Amadora encontrar-se regulado por um PDMA desatualizado logo à partida pelo seu suporte espacial. O PDMA representa, em 2019, um IGT que ainda se apresenta desenvolvido assente num suporte cartográfico analógico dos anos 90 (Antunes and Costa, 2017), com o detalhe e leitura das cartas militares disponíveis à data (produzidas à escala 1:25000) e onde limites administrativos do município não se coadunam com a CAOPT em vigor (CAOP 2018), o que incute desde logo incongruências relativas a todo o conteúdo documental e material deste IGT que deveriam ser ultrapassadas com a sua revisão, inicialmente prevista para o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor (n.º 3 do artigo 98º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, diploma que veio revogar o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março).

Por definição (RJIGT 2015), o PDM necessita de se manter atualizado uma vez que representa o IGT onde se reúnem e articulam, de forma espacializada, todas opções e estratégias de PP com expressão territorial para o município. Neste sentido, é ininteligível a existência de um documento com 25 anos a regular o desenvolvimento territorial da Amadora.

A continuidade da vigência do PDMA de 1994, não se adequa com o desenvolvimento do território de forma ordenada, regulada e articulada às várias escalas de intervenção. Um território com PPBT estáticas, desatualizadas e desajustadas promove um desenvolvimento à margem da legislação, regulamentação, objetivos comuns de desenvolvimento e sem possibilidade de

compatibilização e articulação de políticas, instrumentos e territórios (Amado, 2018; Amado and Cavaco, 2017).

Este foi o mote para a deliberação da revisão do PDMA por parte da CMA (26 de Abril de 2016), no sentido de atualizar as estratégias de desenvolvimento municipal e adequar o PDM às diversas alterações legislativas, bem como integrar e considerar todas as transformações do contexto territorial, social, económico e cultural a nível municipal, regional e nacional (CMA, 2016).

A deliberação para a revisão do PDMA teve também como estímulo as implicações impostas pelo novo RJIGT (2015) aos municípios que não procedessem à revisão do seu PDM até junho de 2020 (ver Cap. II – 5.3), nomeadamente ao nível da “(...) *suspensão das normas do plano territorial que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida e enquanto durar a suspensão, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo*” (n.º 2 do art.º 199 do RJIGT 2015) e da suspensão do direito de acesso a financiamento de âmbito nacional e europeu até proceder à revisão, ou no mínimo, à alteração por adequação ao novo RJIGT (art.º 29 do RJIGT 2015).

A revisão do PDMA torna-se a oportunidade de excelência para atualizar e modernizar a disciplina do OT e do planeamento no município, transitando de um PDMA (1994) estático e sem capacidade de adaptação a alterações no contexto territorial, socioeconómico ou político, e.g., integrando políticas sectoriais, para um PDM 2G mais flexível, proactivo e com capacidade de resposta em tempo oportuno, reforçando a competitividade do município no contexto da região e modernizando o quadro de GT (CMA, 2016).

11.2. Contexto administrativo e regulamentar: Monitorização e Avaliação de Políticas Públicas de Ordenamento do Território no município

O município da Amadora é referência nacional em matéria de monitorização e avaliação do OT, no âmbito local do SGTP (ver Cap. II – 6.6) (Amado, 2018; Amado and Cavaco, 2017; Costa, 2015).

A Amadora apresenta-se como um dos poucos municípios do SGTP que realizaram mais de uma experiência de REOT (2007 e 2014), sendo que a CMA se destaca por apresentar uma postura proactiva face às matérias da avaliação, produzindo paralelamente ao REOT vários documentos de carácter avaliativo, e.g., o caso

relatório de Avaliação da Execução do PDM, Planos e Loteamentos por UOP – 1994 a 2014 (2015) (Amado and Cavaco, 2017; CMA, 2015, 2014, 2007).

A par da produção de relatórios de acompanhamento e avaliação do OT e desenvolvimento territorial, o município dispõe de um SIG abrangente e com manutenção interna pela equipa técnica da CMA (Antunes and Costa, 2017; Silva, 2019). A autonomia na manutenção do SIG, reflete o interesse dado pela autarquia às matérias da monitorização em OT, nomeadamente ao nível da aquisição de competências e de autonomia nos mecanismos de acompanhamento do desenvolvimento territorial (Silva, 2019).

No entanto, ainda persiste um longo caminho a percorrer para se atingir o nível de acompanhamento pretendido nas matérias de avaliação do OT na Amadora (Antunes, 2017). Isto porque, a frequência de produção do REOT-A ainda não é uma ambição e a utilidade das ações de monitorização e avaliação no apoio à tomada de decisão não é considerada (Amado and Cavaco, 2017; Antunes and Costa, 2017; Costa, 2015).

Neste sentido, ainda existe espaço para a introdução de melhorias nas ações de monitorização e avaliação, no intuito de aumentar o seu contributo para melhorar o ciclo de vida das PP (CMA, 2016; Silva, 2019).

As ações de monitorização e avaliação em OT enquadram-se nas competências da CMA como obrigatoriedade legal instituída na LBPOTU (2014) e no RJIGT (2015). A atual moldura legal aponta para a produção do REOT-A por parte da CMA a cada 4 anos (DGT, 2018a, p. 178), focando a execução dos PMOT e a sua relação com as demais PP e políticas sectoriais. Neste sentido, o REOT-A deve identificar as possíveis alterações no contexto territorial e socioeconómico, e registar as transformações e dinâmicas territoriais que resultam da implementação das PPBT em execução.

Tendo em conta que a produção do REOT-A se encontra relacionada com a fundamentação da revisão do PDM-A (CMA, 2016), o PDMA em vigor desde 1994 e em revisão desde 2016, deveria estar a ser acompanhado pela 6.^a versão de REOT-A e não pela segunda (Art.º 93 do RJIGT 2015).

A produção do REOT-A é assegurada pela Divisão Informação Geográfica (DIG) na CMA em colaboração com diversas divisões (Departamento de Administração Urbanística; Divisão de Serviços Urbanos; Departamento de Habitação e Requalificação Urbana; Divisão de Intervenção Social; Divisão de Intervenção Educativa; Gabinete de Desporto e Juventude; Divisão de Intervenção Cultural; Divisão de Transito e Mobiliário Urbano; Divisão de Arruamento e Iluminação Pública e Espaços Verdes; Gabinete de Projetos Especiais), revelando-se um processo complexo e difícil, sobretudo na articulação entre equipas de trabalho e na recolha

organizada de informações atualizadas, e em tempo oportuno, para que possam ser consideradas e integradas no relatório (CMA, 2014; Silva, 2019).

O REOT-A corresponde apenas ao suporte de divulgação de todo o trabalho de monitorização que é levado a cabo pelas várias divisões da CMA de forma regular, e que é partilhado internamente e centralizado pela DIG (Antunes and Costa, 2017).

Atualmente, a CMA procura a consolidação de uma estratégia municipal de avaliação *in-continuum* (*on-going*), ou seja, de forma permanente, com repartição de tarefas pelas várias divisões nas fases de recolha de dados e evidências territoriais, e centralizada na equipa da DIG para o armazenamento de dados e informações e produção do REOT-A (CMA, 2016; Costa, 2015).

A centralização dos dados e informações de base territorial numa única divisão é essencial para garantir o armazenamento de modo articulado e num único repositório, tendo sido selecionada a DIG para este efeito devido à capacidade técnica dos seus recursos humanos e pelo contributo prestado pela sua plataforma SIG nesta matéria.

A estratégia de avaliação *in-continuum* não é uma novidade na CMA. É uma estratégia que tem vindo a ser progressivamente integrada no seio da instituição e tem nos seus alicerces dois aspetos fundamentais: a (1) vontade política e a (2) vontade técnica (CMA, 2014, 2007).

Vontade política (1) no que diz respeito ao assumir a intensão de preconizar práticas de avaliação do OT de forma regular, e ao disponibilizar ao corpo técnico as condições necessárias para a realização dessas práticas, nomeadamente a aquisição da plataforma SIG. Vontade técnica (2), no que diz respeito ao envolvimento das várias divisões no processo e à solidez que tem vindo a ser incutida na equipa, e.g., na manutenção de valências, elementos técnicos e da coordenação.

O sucesso da implementação da estratégia de avaliação *in-continuum* reside na conjugação destas duas vontades, o que até agora tem sido uma realidade expressa pela autarquia, e.g., pelo facto do REOT 2014 ter sido produzido sem consultoria externa, revelando que a CMA (corpo técnico e corpo político) se esforçou para adquirir os meios e os conhecimentos técnicos para proceder a uma produção interna e autónoma do seu REOT-A (Silva, 2019).

Tanto o REOT-A 2007 como o REOT-A 2014 são justificados pela CMA por se tratarem de uma imposição legal e não pelas qualidades que estes conseguem introduzir no processo de OT (CMA, 2014, 2007; Costa, 2015). No entanto, são

documentos muitos distintos no que diz respeito ao seu processo de produção, conteúdo, utilidade e utilização (Amado and Cavaco, 2017).

O REOT-A 2007 foi elaborado pelo Departamento de Administração Urbanística / SIG, em colaboração com outras divisões (Divisão de Gestão Urbanística; Departamento de Habitação; Divisão de Higiene e Salubridade; Divisão de Cultura Desporto e Juventude; Divisão de Trânsito e Mobiliário Urbano) e apoiado pelo Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, no âmbito do Protocolo de Colaboração entre a Câmara Municipal da Amadora e a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (e-Geo). É um documento centrado numa avaliação do PDMA à luz da legislação em vigor à data (2006) e que se revelou um documento extenso e preso à execução do PDMA.

O conteúdo material do REOT-A (2007) é suportado sobretudo em fontes externas (INE), e apresenta-se excessivamente técnico e descritivo, incitado pela lógica de inclusão do máximo de informação, indicadores e descritores possíveis de produzir para o território (CMA, 2007).

Em termos de utilidade, o REOT-A (2007) revelou-se de difícil utilização por parte do corpo político ao não apresentar sínteses conclusivas, de modo a permitir a consulta rápida por parte do corpo político, o que reduziu significativamente a sua capacidade enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão (Antunes, 2017). Não é possível a consulta de um documento com mais de 200 páginas, sempre que se necessita apoio à tomada de decisão.

Tendo em consideração as limitações identificadas na experiência do REOT-A (2007), a CMA aperfeiçoou o processo e a ferramenta, apresentando um REOT-A (2014) muito mais útil à GT e ao apoio à tomada de decisão (ver Cap. II – 6.5 e 6.6). O REOT-A 2014 apresenta uma aferição do modo como a utilidade do REOT é entendida pela CMA, transitando de uma ótica material de documento, para uma perspetiva processual de construção de uma base de dados que se vai consolidando à medida que acompanha a implementação da estratégia de avaliação *in-continuum* que lhe está associada (Costa, 2015c). Ou seja, o REOT-A 2014 adota uma ótica mais focada no processo e menos relatório (Antunes and Costa, 2017).

O REOT-A (2014) é um documento mais direcionado para as especificidades do contexto territorial da Amadora, que embora mantendo a estrutura do relatório de 2007 no que diz respeito aos grandes temas que estruturam o PDMA, faz uma monitorização suportada numa base de dados estatísticos desagregados, provenientes de fontes externas e internas, através da qual a CMA produz as suas análises (CMA, 2014, 2007; Costa, 2015).

O REOT-A (2014) apresenta dois volumes, procurando dar resposta às necessidades de informação e aos *timings* dos dois principais utilizadores do documento: o corpo político e o corpo técnico (CMA, 2014a, 2014b).

Deste modo, disponibiliza um volume direcionado para uma leitura técnica, extensa e aprofundada (relatório), direcionado para uma leitura que exige o domínio dos conceitos envolvidos para o correto entendimento do documento. Este primeiro volume é acompanhado por um segundo volume (sumário executivo), direcionado para uma leitura síntese das conclusões da análise e com carácter orientador, para auxiliar corpo político na consideração dos principais resultados do REOT-A na tomada de decisão.

11.3. Informação de base territorial: Desafios na produção de evidências territoriais no município

O município da Amadora, à semelhança do restante panorama autárquico nacional, é dependente de fontes externas ao nível da produção de informação estatística de base territorial (CMA, 2014a, 2014b, 2007, 2007) (ver Cap. II – 6.5 e 6.6).

Embora se reconheça à CMA a capacidade para produzir informação estatística de base territorial, nomeadamente porque no âmbito das suas competências desenvolve procedimentos que obrigam ao processamento de dados e evidências territoriais que dão origem às estatísticas de base territorial, a verdade é que a produção de informação estatística está tradicionalmente associada ao âmbito nacional e não aos municípios (ver Cap. II – 7.3).

Por imposição da administração central, e no desígnio de assegurar a centralização e harmonização na qualidade da informação (Vala and Neves, 2018), o INE é o fiel depositário dos dados e informações estatísticas desenvolvidas a nível nacional, o que condiciona logo à partida a atividade da CMA nestas matérias, perpetuando a sua dependência em relação a fontes de informação externas.

O reconhecimento do INE como depositário da informação estatística oficial e reconhecida a nível nacional, leva a que a CMA necessite de recorrer à informação disponibilizada pelo INE na produção de relatórios oficiais, mesmo quando dispõe de informação mais atualizada, mais completa, ou com maior detalhe (CMA, 2014). Neste contexto, a dependência da CMA de fontes de informação externas não tem princípio na falta de capacidade técnica para a produção de informação, mas sim no facto da produção de informação estatística nunca ter sido uma aposta primordial da autarquia.

Não obstante, a CMA tem vindo a assumir uma posição mais ativa nestas matérias, nomeadamente com a introdução do SIOU, que enquadra o município como fonte de alimentação deste sistema de informação, e com o recurso a dados municipais para complementar as estatísticas provenientes do INE em relatórios oficiais como o REOT-A 2014 (ver Cap. II – 7.3).

A CMA lida com um volume de dados superior e com informações mais abrangentes do que as comunicadas ao INE por via do SIOU (RJUE) (DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pela última vez pelo DL n.º 121/2018, de 28 de Dezembro). Porém, muitos destes dados e informações não são recolhidos, acabando diluídos ao longo dos procedimentos internos quando poderiam ser centralizados no DIG, de modo a serem alvo de seleção e eventual integração numa base de dados municipal. A integração destes dados num sistema de informação territorial integrado, de âmbito local, amplificava a capacidade de cruzamento de dados e informações, e disponibilizava uma ferramenta crucial à GT (Antunes, 2017).

Neste especto, colocam-se atualmente duas questões à CMA: (1) a dificuldade de comunicação entre equipas na transferência de dados e informações, quer ao nível do suporte tecnológico em que estas se apresentam, quer por via do enquadramento administrativo em que estas são produzidas/recolhidas/processadas; e (2) a dificuldade em estabelecer os requisitos de qualidade da informação para que possa ser considerada apta a utilizar na realização e fundamentação das análises, tendo em conta que necessitam de ser reconhecidos pelas restantes administrações, nos vários âmbitos.

A integração do SIG na CMA revelou-se uma porta para a agilização destas duas questões, e que se tem vindo a tornar notória no conteúdo material dos relatórios produzidos com o seu suporte (REOT-A 2007 e 2014).

A expansão do SIG aos diversos departamentos e divisões da CMA, representa a possibilidade de criação de um sistema de gestão de informação em rede, numa ótica de plataforma integrada de gestão de informação que funcione como Observatório Local do Ordenamento do Território (OLOOT), e.g., à semelhança das ambições do ORLVT ou do ONOTU (ver Cap. II – 7.1).

Na ótica de um OLOOT, a CMA tem a possibilidade de dispor de uma base de dados estatística por ventura mais útil ao processo de OT no âmbito local, uma vez que por via da proximidade (de escala) ao território, permite uma dinâmica (ritmo) mais ativa em termos de produção e atualização da informação. A proximidade ao território privilegia ainda a produção de informação de base territorial, uma vez que facilita a espacialização dos dados recolhidos, assegurando a sua base territorial.

O ritmo de produção da informação estatística de base territorial utilizada pela CMA apresenta duas velocidades. Um ritmo mais ativo na produção de evidências territoriais por parte da equipa técnica municipal (DIG), e um ritmo menos ativo, que corresponde à divulgação de dados estatísticos oficiais (INE), pautado pela produção de estatísticas sectoriais e nacionais desenvolvidas por entidades supramunicipais.

A dependência de fontes de informação externas e o ritmo de produção das informações estatísticas oficiais do INE tem dificultado a realização de ações de avaliação ao ritmo pretendido.

Nesta matéria, é notória a dependência excessiva da CMA, e dos municípios em geral, nos dados disponibilizados pelo INE, sendo que representa uma dependência de certo modo imposta e de origem estatal. A dependência excessiva nos dados disponibilizados pelo INE, além de prejudicar o ritmo de produção de relatórios oficiais, e.g., REOT, traz associada uma desatualização obrigatória em certas matérias, nomeadamente ao nível da população residente, uma vez que os dados do ressentiamento censitário apresentam intervalos de uma década.

Ainda assim, embora o enquadramento regulamentar perpetue o INE como fonte primordial de informação de base estatística, a CMA tem vindo a apostar progressivamente na produção de informação de base territorial espacializada, capaz de suportar a realização de análises de avaliação personalizadas e dirigidas às especificidades do território da Amadora (Silva, 2019).

Esta base de dados e informações tem vindo a ser criada com suporte segundo uma arquitetura de sistema flexível e facilmente adaptável a alterações, e.g., a nível administrativo (CAOP), uma vez que recorre a dados desagregados e informações georreferenciadas, o que permite assegurar a utilização atual e futura dos dados e informações que constam no sistema.

12. PRODUÇÃO DOS INDICADORES-CHAVE E INDICADORES-SATÉLITE

12.1. MDT-AMADORA 2019

O Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT) é composto por 30 Indicadores-chave e 53 Indicadores-satélite, contabilizando um total de 83 indicadores (ver Cap. II – 10.1) (Amado, 2018).

Do total de indicadores (IC + IS), a aplicação ao caso de estudo Amadora (MDT-Amadora 2019) apenas conseguiu produzir 57 indicadores, ou seja, 69% do total dos indicadores do MDT (57/83 indicadores) (ver anexo 33). Os 26 indicadores que não foram possíveis de construir, 31% (26/83 indicadores), refletem a falta de informação existente, a dificuldade em obter informação de base territorial que possibilite a aplicação do MDT nos moldes idealizados, e a desatualização do PDMA face à atual moldura legal (ver figura 37) (ver Cap. IV – 13.1).

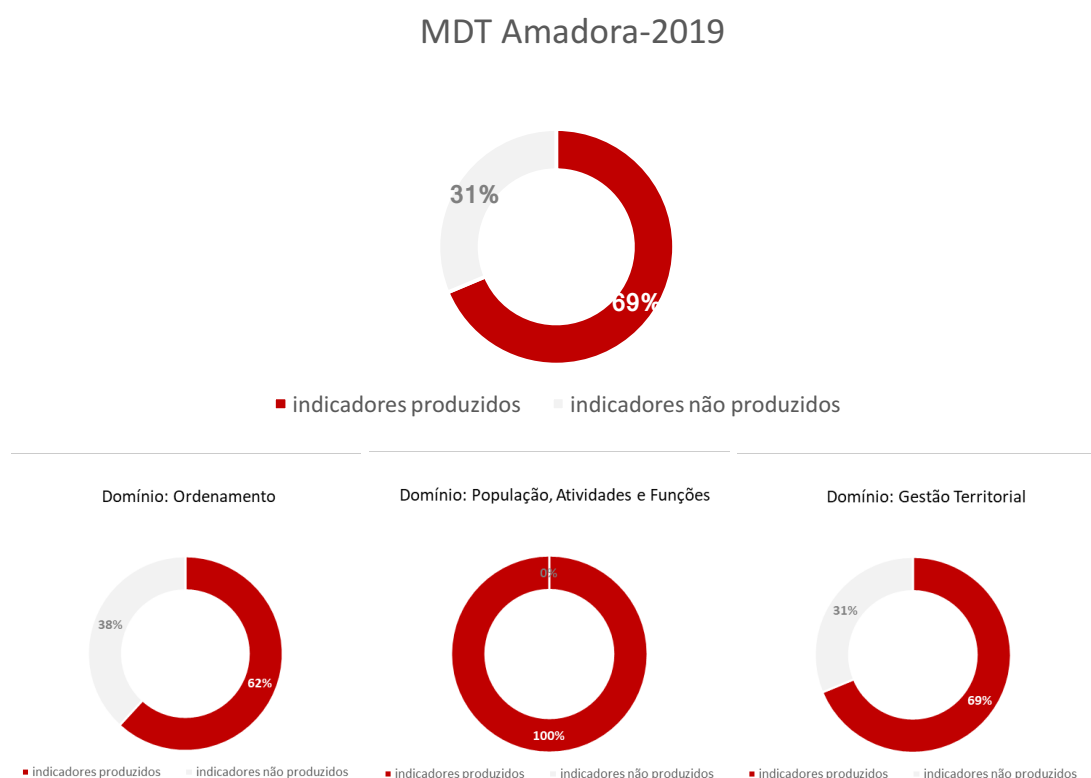


Figura 37: Produção dos indicadores MDT na MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do Autor.

Quando analisadas pormenorizadamente as razões que impossibilitam a produção dos indicadores, sobressalta a desatualização legal e regulamentar do PDMA que condiciona à partida a MDT-Amadora 2019, nomeadamente na produção de 16 indicadores referentes à dinâmica do urbanismo (IC7, IC8, IC9, IC10, IC11, IC12, IC13, IC14, IS14, IS15, IS16, IS17, IS18, IS19, IS20, IS21) (ver anexo 33). Neste caso, a desatualização do PDMA face à LBOTU (2014) e ao RJIGT (2015)

limita a aplicabilidade do MDT a um universo total de 67 indicadores, o que significa que a aplicação ao caso de estudo da Amadora permitiu construir 85% dos indicadores (57/67 indicadores).

No entanto, a desatualização do PDMA não se resume apenas aos aspetos legais e regulamentares, residindo no seu suporte analógico de difícil leitura e com incongruências geométricas, o motivo que impossibilita a produção de outros 3 indicadores referentes a restrições de utilidade pública (IS7, IS12, IS13) (ver anexo 32) (ver Cap. III – 10.1). Neste sentido, o universo de indicadores que à partida já se encontrava reduzido a 67 indicadores por via da desatualização legal e regulamentar do PDMA, vê-se reduzido a um total de 64 indicadores, o que remete a aplicação do MDT ao caso de estudo da Amadora a uma aplicabilidade de 89% (57/64 indicadores possíveis de construir).

Os restantes 6 indicadores que não foram possíveis de produzir (IS32, IS33, IS44, IS47, IS48, IS49) (ver anexo 33) justificam-se pela falta de acesso à informação necessária à sua produção, sendo que nestes casos a CMA dispõe de informação interna para os produzir.

Assim sendo, a MDT-Amadora 2019 produziu 73% do total dos IC (22/30 indicadores) (ver figura 38), ou seja, 100% do total de IC possíveis de construir (22/22 indicadores), quando não contabilizados os IC que apenas serão possíveis de produzir após adequação do PDMA ao novo RJIGT (2015) (IC7, IC8, IC9, IC10, IC11, IC12, IC13, IC14), procedimento este que está atualmente em curso no âmbito da revisão do PDMA (CMA, 2016).

No que diz respeito aos IS, produziu 66% do total dos IS (35/53 indicadores), ou seja, 88% (35/40 indicadores) quando retirados os IS que apenas serão possíveis de produzir com a modernização do PDMA, nomeadamente apresentando um suporte vetorizado, e após adequação do PDM ao novo RJIGT (2015).

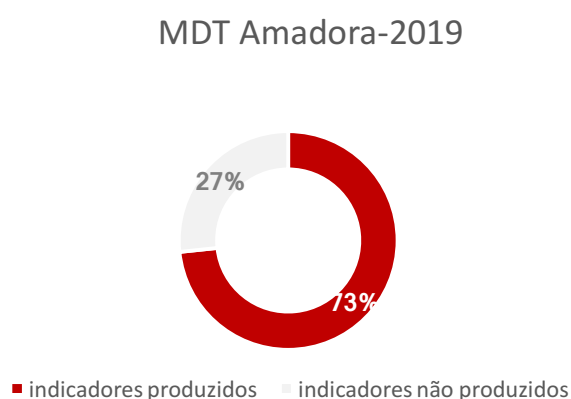


Figura 38: Produção dos indicadores MDT possíveis de contruir na MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do Autor.

Relativamente à produção dos indicadores em vários momentos (com referências temporais distintas) no sentido de permitir a análise de dinâmicas territoriais através da leitura da evolução do indicador, a investigação suportou-se em diversas fontes de informação, sendo de referir os vários relatórios sectoriais desenvolvidos pela CMA, e.g., relatório da Carta Educativa, REOT-A (2007 e 2014); Amadora em Números (2014); dados da CRUS, COS (1995, 2007, 2010 e 2015), PDMA (1994); relatório de Avaliação da Execução do PDM; Planos e Loteamentos por UOP - 1994 a 2014, dados do IEFP (1997, 2001 e 2013); Censos (1991 e 2011); Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE (2004); Anuários Estatísticos da Região Lisboa e Vale do Tejo (1994 a 2004); e os demais dados, informações e relatórios partilhados pela CMA no âmbito do protocolo com a FAUL (Antunes and Costa, 2017; CMA, 2019, 2017a, 2017b, 2016, 2015, 2014a, 2014b, 2014c, 2010a, 2010b, 2007a, 2007b, 2002, 1994, 2008).

Foram também consideradas investigações científicas e estudos de carácter técnico desenvolvidos para o território da Amadora (Crucho, 2013; Parreira, 2015), nomeadamente o relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa*, uma vez que decorre de um projeto de investigação que beneficiou de uma articulação ativa com a CMA que permitiu apresentar a espacialização da maioria das análises efetuadas (Santana et al., 2009). Este relatório revelou-se importante, uma vez que face à dificuldade em aceder a dados e informações vetoriais para a espacialização de certos indicadores, o MDT-Amadora 2019 necessitou de recorrer a este documento para a sua espacialização.

A aplicação ao caso de estudo identificou um padrão relativo à referência temporal da informação, que surge centrada em quatro datas de referência: 1991, 1994⁴⁶, 2011, e 2014 (ver figura 39)⁴⁷ (ver anexo 32). Na MDT-Amadora 2019, foram possíveis de registar 417 momentos no total dos indicadores, sendo que a distribuição das referências temporais não se apresenta homogénea, tal como a produção dos indicadores não se verifica uniforme em termos de quantidade e periodicidade. As concentrações de dados nas datas de referência apresentadas devem-se à comutatividade com a publicação do PDMA (1994), Censos (1991 e 2011) e REOT-A (2014) (ver Cap. IV – 11.3).

⁴⁶ A data 1994, relacionada com o PDMA, disponibiliza dois blocos de informação (horizontais) que se mantem até ao momento de aplicação da MDT-Amadora 2019 e que são possíveis de identificar na figura 39 e no anexo 32.

⁴⁷ Para maior detalhe e leitura, ver Anexo 32.

		INE 1991	PDM 1994		REOT 2007	INE 2011	REOT 2014	MDT 2019
1	Área total do município	2378	2378					
2	Área de solo urbano	2378	2378					
3	Área de solo rural							
4	Área de solo urbano							
5	Área de solo rural							
6	Área de solo urbano							
7	Área de solo rural							
8	Área de solo urbano							
9	Área de solo rural							
10	Área de solo urbano							
11	Área de solo rural							
12	Área de solo urbano							
13	Área de solo rural							
14	Área de solo urbano							
15	Área de solo rural							
16	Área de solo urbano							
17	Área de solo rural							
18	Área de solo urbano							
19	Área de solo rural							
20	Área de solo urbano							
21	Área de solo rural							
22	Área de solo urbano							
23	Área de solo rural							
24	Área de solo urbano							
25	Área de solo rural							
26	Área de solo urbano							
27	Área de solo rural							
28	Área de solo urbano							
29	Área de solo rural							
30	Área de solo urbano							
31	Área de solo rural							
32	Área de solo urbano							
33	Área de solo rural							
34	Área de solo urbano							
35	Área de solo rural							
36	Área de solo urbano							
37	Área de solo rural							
38	Área de solo urbano							
39	Área de solo rural							
40	Área de solo urbano							
41	Área de solo rural							
42	Área de solo urbano							
43	Área de solo rural							
44	Área de solo urbano							
45	Área de solo rural							
46	Área de solo urbano							
47	Área de solo rural							
48	Área de solo urbano							
49	Área de solo rural							
50	Área de solo urbano							
51	Área de solo rural							
52	Área de solo urbano							
53	Área de solo rural							
54	Área de solo urbano							
55	Área de solo rural							
56	Área de solo urbano							
57	Área de solo rural							
58	Área de solo urbano							
59	Área de solo rural							
60	Área de solo urbano							
61	Área de solo rural							
62	Área de solo urbano							
63	Área de solo rural							
64	Área de solo urbano							
65	Área de solo rural							
66	Área de solo urbano							
67	Área de solo rural							
68	Área de solo urbano							
69	Área de solo rural							
70	Área de solo urbano							
71	Área de solo rural							
72	Área de solo urbano							
73	Área de solo rural							
74	Área de solo urbano							
75	Área de solo rural							
76	Área de solo urbano							
77	Área de solo rural							
78	Área de solo urbano							
79	Área de solo rural							
80	Área de solo urbano							
81	Área de solo rural							
82	Área de solo urbano							
83	Área de solo rural							
84	Área de solo urbano							
85	Área de solo rural							
86	Área de solo urbano							
87	Área de solo rural							
88	Área de solo urbano							
89	Área de solo rural							
90	Área de solo urbano							
91	Área de solo rural							
92	Área de solo urbano							
93	Área de solo rural							
94	Área de solo urbano							
95	Área de solo rural							
96	Área de solo urbano							
97	Área de solo rural							
98	Área de solo urbano							
99	Área de solo rural							
100	Área de solo urbano							

Figura 39: Principais datas de referência na produção dos indicadores MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do Autor.

De seguida, apresentam-se os indicadores produzidos na MDT-Amadora 2019, organizados de acordo com os domínios e dinâmicas do MDT e conforme a tabela de aplicação ao caso de estudo (ver anexo 32 e anexo 33).

DOMÍNIO: ORDENAMENTO

(Da) Utilização do Solo

IC 1

Indicador-Chave Solo Urbano: 100%

A totalidade do solo municipal da Amadora é classificado como solo urbano no PDMA em vigor (CMA, 1994). Neste sentido, o MDT-Amadora 2019 considerou a totalidade dos 2378 ha da CAOP (2018) como área de solo urbano (DGT, 2018).

Dinâmica: O IC1 não apresenta variações uma vez que com a publicação do PDMA (1944) todo o território se encontra classificado como solo urbano (CMA, 1994). Com a vigência atual de 25 anos do PDMA, este indicador não apresenta tendência a

registar alterações, tal como transparece nos termos de referência do processo de revisão em curso desde 2016 (CMA, 2016).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver figura 40 e anexo 34).

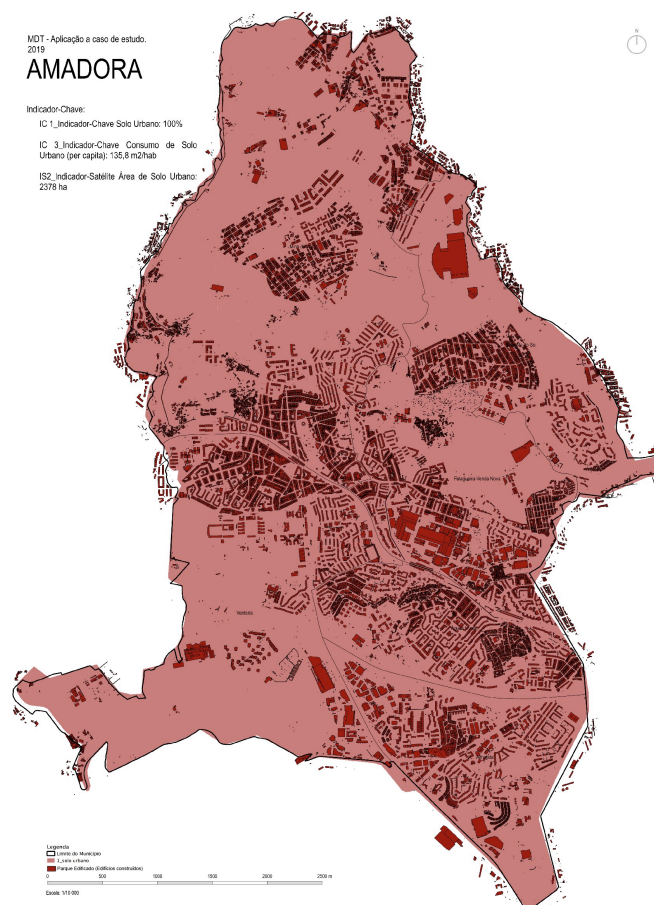


Figura 40: MDT-Amadora 2019. IC1. Fonte: Elaboração do autor.

IC 2

Indicador-Chave Solo Urbano Vs Território Artificializado: 100%

O território da Amadora é 100% urbano (IC1) (CMA, 1994), o que não permite uma leitura clara da percentagem de solo artificializado classificado como solo urbano nos moldes idealizados pelo MDT no IC2 (ver anexo 29). No entanto, o solo artificializado corresponde a 69% do território municipal (IS1), quando considerados os 2378 ha (hectares) de área total do município (CAOP 2018) e os 1641 ha de território artificializado apresentado na COS (2015) (ver anexo 35) (DGT, 2018, 2015). Deste modo, a espacialização do IC 2 introduz alguma clareza na perceção do grau de fragmentação territorial do processo de urbanização do município.

Dinâmica: O IC2, à semelhança do IC1, não apresenta variações uma vez que desde a publicação do PDMA que todo o território se encontra classificado como solo urbano.

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefiles* da CAOP (2018) e da COS (2015), e ao PDMA (ver Figura 41 e anexo 35).

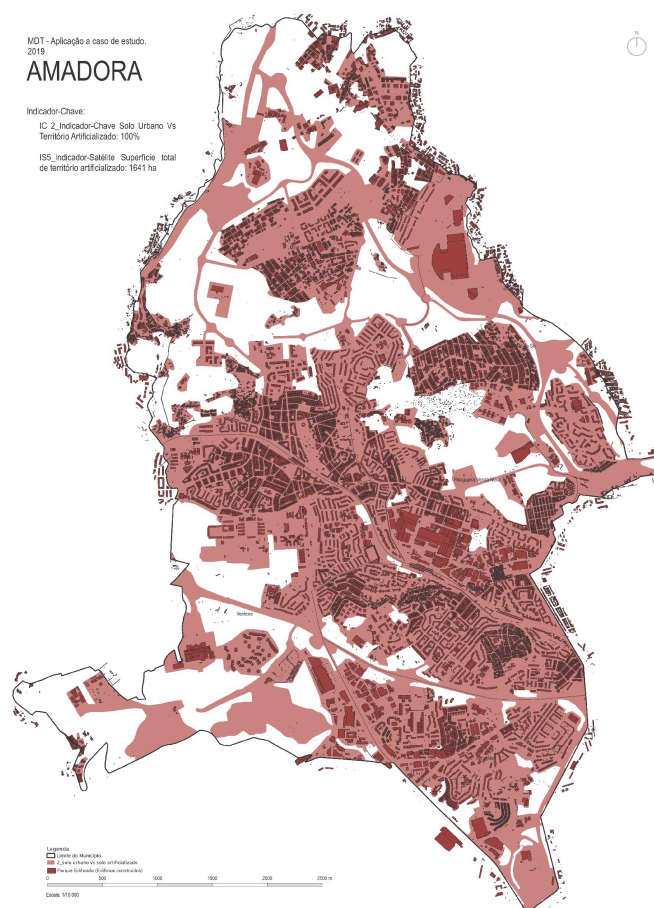


Figura 41: MDT-Amadora 2019. IC2. Fonte: Elaboração do autor.

IC 3

Indicador-Chave Consumo de Solo Urbano (per capita): 135,8 m²/hab

O território da Amadora é 100% urbano (IC1), o que exige atenção na comunicação deste indicador pois existe o risco de ser confundido com uma análise do solo artificializado *per capita*. Para o cálculo do IC3, foram considerados os 175136 indivíduos residentes da BGRI (Censos 2011) e os 23784800 m² da CAOP (2018) para o cálculo (DGT, 2018; INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a população residente apresentada pelos Censos 1991 (INE) e a área Solo Urbano (IS2) (PDMA), obtendo-se um valor de 130,82 m³/hab (CMA, 1994; INE, 1991). A variação deste indicador está diretamente relacionada com a variação do indicador IS36 (nº residentes), uma vez que a área urbana do município (IS2) se manteve inalterada.

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver Anexo 34). Uma vez que o município é 100% urbano, a espacialização deste indicador apresenta-se igual ao IC1, no entanto o IC3 beneficia de uma análise complementar com recurso à definição de um indicador específico (do contexto municipal) que estabeleça intervalos de classe para a apresentação do consumo de solo urbano apresentada à subsecção estatística (ver Cap. IV – 10.1).

IS1

Indicador-Satélite Proporção da Superfície Total artificializada face ao território Municipal: 69%

Para o cálculo do indicador IS1 foram considerados os 2378 ha da CAOP (2018) como área total do município e os 1641 ha de territórios artificializados da COS (2015) (DGT, 2018, 2015).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a variação do indicador IS5 (Superfície total de território artificializado) para o cálculo e a investigação de Santana para recolher o valor referente a 1990 (Santana et al., 2007, p. 172). Deste modo, a investigação conseguiu produzir o indicador com cinco datas de referência (ver tabela 12).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da CAOP (2018) e da COS (2015). A espacialização deste indicador é igual ao IC 2 (ver anexo 35) (DGT, 2018, 2015).

Tabela 12: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS1. Fonte: Elaboração do Autor.

	1990	1994	2003	2012	MDT(2019)
IS1	37,40%	50%	55%	61%	69%

IS2

Indicador-Satélite Área de Solo Urbano: 2378 ha

Para o cálculo, foram considerados os 2378 ha da área total do município conforme a CAOP (2018) e de acordo com a classificação estabelecida no PDMA (CMA, 1994; DGT, 2018).

Dinâmica: O IS2 não apresenta variações desde que foi publicado o PDMA.

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (DGT, 2018). A espacialização deste indicador é igual ao IC1 (ver Anexo 34).

IS3 e IS4

Indicador-Satélite Área de Solo Rústico: 0 ha

Indicador-Satélite Proporção de Solo Rústico face ao território Municipal: 0%

Os indicadores IS3 e IS4 apresentam-se com valores nulos, uma vez que no PDMA em vigor não existe a classificação de solo rústico (CMA, 1994).

Dinâmica: Os indicadores IS3 e IS4 não apresentam variações desde publicação do PDMA, não se apresentando portanto tendência a registar alterações de acordo com os termos de referência para a revisão do PDMA (CMA, 2016).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefiles* da CAOP (2018) (ver anexo 36) (DGT, 2018).

IS5

Indicador-Satélite Superfície total de território artificializado: 1641 ha

Para o cálculo, foi considerada a COS (2015) como base de análise e foram incluídas áreas de território já artificializadas, identificadas por imagem satélite (2017) e de acordo com a projeção apresentada pela CMA em 2012 de aumentar o contínuo urbanizado para 1552 ha (CMA, 2014, p. 97).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a informação apresentada no REOT-A (2014) (ver tabela 13) (CMA, 2014, p. 97).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da CAOP (2018) e da COS (2015) (DGT, 2018, 2015). A espacialização deste indicador é igual ao IC 2 (ver anexo 35).

Tabela 12: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS5. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 994	2 003	2 012	MDT (2019)
IS5	1197 ha	1300 ha	1455 ha	1641 ha

IS6

Indicador-Satélite Proporção de Solo Urbanizável face ao território Municipal: 14%

O IS6 é um indicador do MDT, sendo que a perspectiva é a do seu desaparecimento com a progressiva adaptação dos PMOT ao novo RJIGT (2015), revisão esta que tem que ser efetuada em todos os PDM do SGTP até junho 2020. Para o cálculo do IS6, consideraram-se as áreas urbanizáveis constantes na CRUS (Espaço Atividades Económicas - 3071,91 m² e Sem Qualificação Funcional - 29925,45 m²) (DGT, n.d.).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação apresentada no REOT-A (2014), ou seja, 13% de área urbanizável (298,9 ha) em 1994 (CMA, 2014, p. 85).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da CAOP (2018) e da CRUS (ver figura 42 e anexo 37) (DGT, 2018, n.d.).

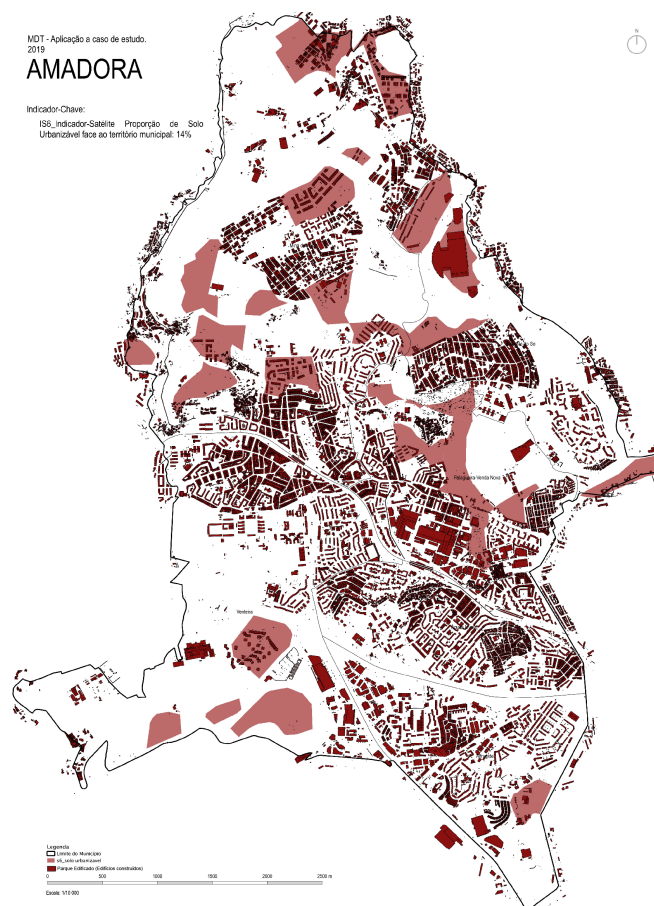


Figura 42: MDT-Amadora 2019. IS6. Fonte: Elaboração do autor.

(Db) Recursos e Valores Naturais;

IC 4

Indicador-Chave Restrições de utilidade pública em Solo Urbano: 29,9%

Na produção do IC4, não foi possível aceder à informação de referência considerada necessária para a correta produção do indicador, comprometendo assim a fiabilidade da produção deste indicador e o alcance da MDT-Amadora 2019. Isto porque para a produção deste indicador é necessário o acesso ao PDMA vetorizado, de modo a poder quantificar os polígonos referentes à REN, RAN e DPH (ver anexo 29).

Neste sentido, foi apenas contabilizada a REN através do indicador IS8 (Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN), uma vez que representa a maior proporção das áreas de restrição e porque a investigação não dispõe de informação que possibilite quantificar a área referente à RAN e DPH.

Dinâmica: Sem acesso à informação vetorial que permita o cálculo do indicador em várias referências temporais, o que se considera relevante uma vez que ocorreram desafetações à REN durante o período de vigência do PDMA (Parreira, 2015).

No entanto, é de referir que a produção deste indicador é exequível, uma vez que a CMA dispõe de informação interna que permite o desenvolvimento deste indicador (Ferreira, 2017).

Mapa: Face à ausência de informação, recorreu-se à espacialização apresentada no relatório do projeto de investigação Criar Cidade, Amadora Saudável e Ativa, ver IS8 (Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN) (Santana et al., 2009, p. 103) (ver anexo 38).

IC 5

Indicador-Chave Espaços Verdes em Solo Urbano: 32%

Na produção do IC5 foram considerados os 7631315 m² (763,12 ha) de espaço verde em solo urbano da CRUS e os 2378 ha de solo urbano (IS2) para o cálculo (CMA, 1994; DGT, 2018, n.d.).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação apresentada no REOT-A (2014) (ver tabela 14) (CMA, 2014, p. 223). No entanto, é de salientar que o método de cálculo dos dados exibidos no REOT-A (2014) não são apresentados, o que não permite assegurar comparabilidade com os espaços verdes em solo urbano que o MDT contabiliza.

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da CAOP (2018) e da CRUS (ver figura 43 e anexo 39) (DGT, 2018, n.d.).

Tabela 14: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC5. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 014	MDT(2019)
	42,1 ha	227,5 ha	763,12 ha
IC5	2%	10%	32%

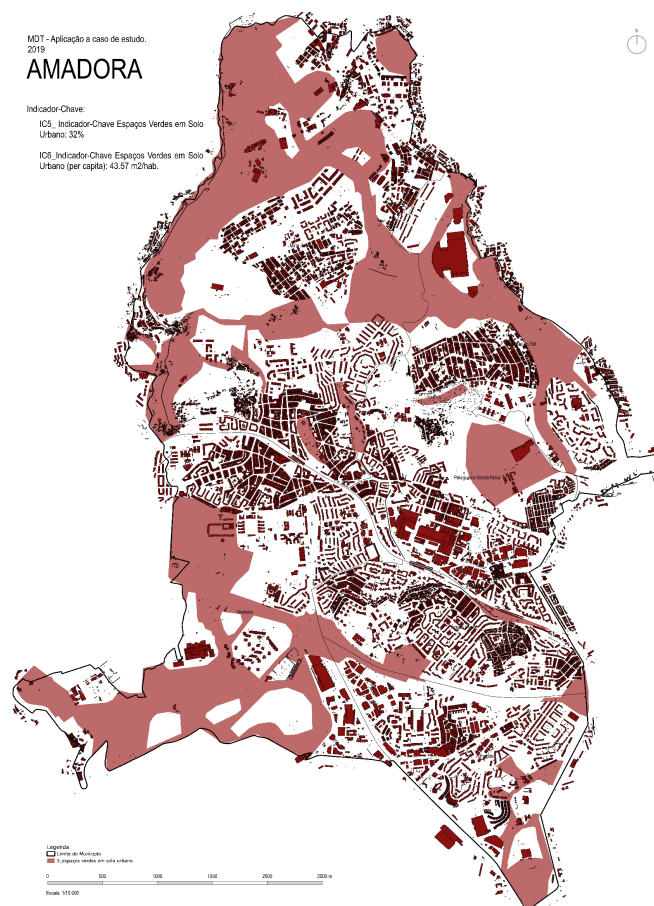


Figura 43: MDT-Amadora 2019. IC5. Fonte: Elaboração do autor.

IC 6

Indicador-Chave Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita): 43.57 m²/hab.

Na produção do IC6, foram considerados os 7631315 m² (763,12 ha) de Espaço Verde em Solo Urbano (CRUS) e os 175136 indivíduos residentes (BGRI 2011). Este indicador não contabiliza a população flutuante, não permitindo por isso ter uma leitura da disponibilidade efetiva de espaços verdes em solo urbano no quotidiano.

A contabilização da população flutuante é importante porque permite uma leitura mais realista da relação entre os espaços verdes em solo urbano e a população presente no solo urbano. Muita utilização quotidiana dos espaços verdes em solo urbano, e.g., em Lisboa, é efetuada por turistas que não são considerados na população residente. O mesmo se aplica à população ilegal e aos fluxos pendulares que embora não residam, usufruem dos espaços verdes em solo urbano.

Neste sentido, o IC6 beneficia de uma análise complementar com recurso à definição de um indicador específico (do contexto municipal) que estabeleça intervalos de classe para a análise do consumo de solo urbano apresentada à escala da freguesia e considerando a população presente.

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a informação apresentada no REOT-A (2014) e no Amadora em Números (ver tabela 15) (CMA, 2014a, p. 223, 2014b, p. 7)⁴⁸.

É de referir que o MDT regista diferenças significativas face aos valores apresentados no REOT-A (2014) e no Amadora em Números (2014), porque recorre ao total de espaços verdes em solo urbano (CRUS) e não apenas ao solo urbano tratado, e.g., como apresenta o Amadora em Números (CMA, 2014, p. 7).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da CAOP (2018) e da CRUS. A espacialização deste indicador é igual ao IC 5 (ver anexo 39) (DGT, 2018, n.d.).

Tabela 15: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC6. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	1 994	2 014	MDT(2019)
IC6	2,32 m2/hab.	2,70 m2/hab.	9 m2/hab.	43,57 m2/hab.

IS7: Não foi possível aceder a informação com a qualidade necessária para a produção do indicador (ver anexo 29), embora esta informação exista na CMA em formato não oficial e apenas para tratamento interno (ver Cap. IV – 11.3).

IS8

Indicador-Satélite Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN: 29,9%

Não foi possível aceder a informação com a qualidade necessária para a produção do indicador (ver Cap. IV – 13.1) (ver anexo 29).

⁴⁸ Cálculos com base em 9m2/hab (2014), espaços verdes de 42,1ha (1991), espaços verdes em solo urbano 227,5 ha (2014), população residente de acordo com os Censos - 181774 residentes (1991) e 175136 residentes (2011).

Neste sentido, considerou-se a investigação de Parreira (2015) e o relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa* (Parreira, 2015; Santana et al., 2009).

O relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa* refere que, oficialmente, a REN da Amadora abrange apenas 1.4% do território sendo que, no entanto, o cálculo aponta para uma cobertura de 33,3% tendo em conta a legislação em vigor, valor próximo ao cálculo apresentado na investigação de Parreira - 29,9% do território (Parreira, 2015, p. 51).

Mapa: Face à impossibilidade em aceder a informação vetorial considerou-se a espacialização da REN apresentada no relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa*, elaborada com base em informações da CMA (2001) (ver anexo 38) (Santana et al., 2009, p. 103).

IS9

Indicador-Satélite Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN: 711 ha

Não foi possível aceder a informação com a qualidade necessária para a produção do indicador nos moldes idealizados (ver anexo 29), sendo que se recorreu ao indicador IS8 (Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN) para a calcular a área correspondente aos 29,9% apresentados na investigação de Parreira (Parreira, 2015, p. 51).

Dinâmica: Sem acesso à informação que permita o cálculo do indicador em várias referências temporais, o que se considera relevante uma vez que ocorreram desfetações à REN durante o período de vigência do PDMA (Parreira, 2015). É de referir que a produção deste indicador é exequível, uma vez que a CMA dispõe de informação interna que permite o desenvolvimento deste indicador (Ferreira, 2017).

Mapa: Face à impossibilidade em aceder a informação vetorial considerou-se a espacialização da REN apresentada no relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa*, elaborada com base em informações da CMA (2001). A espacialização deste indicador é igual ao IS9 (ver anexo 38) (Santana et al., 2009, p. 103).

IS10 e IS11

Indicador-Satélite Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – RAN: 0%

Indicador-Satélite Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – RAN: 0 ha

O território da Amadora é classificado como 100% urbano (IC1). Neste sentido, não existe solo rústico (IS3 e IS4) o que inviabiliza a existência de áreas de RAN segundo o N.º1 do Art.10 do Decreto-Lei n.º 199/2015 de 16 de Setembro.

É de referir que o município apresenta na sua Planta de Condicionantes II, uma área RAN. No entanto, face à desatualização do PDMA e da referida planta de condicionantes, datada de Janeiro de 1993, não foi considerada área RAN de acordo com o quadro legal e regulamentar em vigor.

Dinâmica: Os indicadores IS10 e IS11 não apresentam variações desde publicação do PDMA (CMA, 2016).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefiles* da CAOP (2018) (ver anexo 36) (DGT, 2018).

IS12 e IS13: Não foi possível aceder a informação com a qualidade necessária para a produção do indicador, embora esta informação exista na CMA em formato não oficial e apenas para tratamento interno (ver Cap. IV – 13.1).

(Dc) Urbanismo

O PDMA não se encontra articulado com o atual quadro legal e regulamentos do OT, nomeadamente no que diz respeito à classificação e qualificação do solo em vigor (LBOTU e RJIGT), o que torna inviável a produção dos indicadores do MDT referentes ao urbanismo antes da respetiva adequação do PDMA ao quadro legal e regulamentar (CMA, 2016).

No entanto, o relatório de Avaliação da Execução do PDM, Planos e Loteamentos por UOP - 1994 a 2014 (CMA, 2015, p. 8) permite ter um retrato das classes de espaço do PDMA, tal como a investigação *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa* que apresenta uma carta de ocupação do solo (COS) (2003) produzida com base em dados do IGP (1990) e da CMA /2003) (ver anexo 40) (Santana et al., 2009, p. 98).

IC7, IC8, IC9, IC10, IC11, IC12, IC13, IC14, IS14, IS15, IS16, IS17, IS18, IS19, IS20, IS21: Não existe a informação necessária para a produção destes indicadores (ver Cap. IV – 13.1) (ver anexo 29).

IS22, IS23 e IS24

Indicador-Satélite Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM): 0 ha

Indicador-Satélite Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM): 0 ha

Indicador-Satélite Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos (PDM): 0 há

O território da Amadora é 100% urbano (IC1), ou seja, não apresenta solo rústico segundo o atual quadro legal (RJIGT 2015). Em acrescento, os termos de referência da revisão do PDMA não apontam para a definição de solo rústico (CMA, 2016).

Dinâmica: Os indicadores IS22, IS23 e IS24 não apresentam variações desde publicação do PDMA.

Mapa: A espacialização dos indicadores IS22, IS23 e IS24 é igual ao indicador IS3 (Área de Solo Rústico) (ver anexo 36).

(Dd) Centros Urbanos e Espaços Edificados

Mapas: A espacialização dos indicadores referentes à dinâmica dos (Dd) Centros Urbanos e Espaços Edificados (IC15, IC16, IC17, IS25, IS26, IS27) é igual (ver anexo 41). Estes indicadores apresentam-se interessantes numa leitura regional e nacional, mas para apoio à tomada de decisão a nível local necessitam de ser complementados por indicadores específicos (do contexto municipal) para permitirem uma leitura espacial e da distribuição das densidades edificadas à escala da subsecção estatística ou à freguesia.

IC 15

Indicador-Chave IOB: 6 edif./ha

Na produção do IC15 foram considerados os 13752 edifícios da BGE (2015) (IC16) e os 2378 ha da CAOP (2018) para o cálculo (DGT, 2018; INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação apresentada no REOT-A (2014), referindo 5 edif/ha (12120 edifícios em

1991) e 6 edif/ha (13696 edifícios em 2011) (ver tabela 16) (CMA, 2014, p. 221; INE, 2011, 1991).

Tabela 16: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC15. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IC15	5 edif./ha	6 edif./ha	6 edif./ha

IC 16

Indicador-Chave Edifícios: 13752 (uni.)

Na produção do IC16 foram considerados os 13752 edifícios da BGE (2015) (IC16).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou os dados apresentados no REOT-A (2014) (ver tabela 17) (CMA, 2014, p. 221).

Tabela 17: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC16. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IC16	12 120	13 696	12 52

IC 17

Indicador-Chave Alojamentos (per capita): 0,5 Aloj./hab.

Na produção do IC17, foram considerados os 88036 alojamentos e os 175136 indivíduos residentes, ambos da BGRI (2011), para o cálculo.

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a evolução dos indicadores IS26 (Alojamentos) e IS36 (Nº de Habitantes Residentes) (ver tabela 18).

Tabela 18: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC17. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IC17	0,39 Aloj./hab	0,5 Aloj./hab	0,5 Aloj./hab

IS25

Indicador-Satélite N° de edifícios por cada 100 Habitantes: 7.85 edif./100 hab.

Na produção do IS25 foram considerados os indicadores IC16 (Edifícios) e IS36 (N° de Habitantes Residentes).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a evolução dos indicadores IC16 (Edifícios) e o IS36 (N° de Habitantes Residentes) (ver tabela 19).

Tabela 19: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS25. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IS25	6,67 edif./100 hab.	7,82 edif./100 hab.	7,85 edif./100 hab.

IS26

Indicador-Satélite Alojamentos: 88036 Aloj.

Na produção do IS26 foram considerados os 88036 alojamentos apresentados na BGRI (Censos 2011) para o cálculo.

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2014) Ver tabela 20) (CMA, 2014, p. 221).

Tabela 20: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS26. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IS26	71717 Aloj.	88002 Aloj.	88036 Aloj.

IS27

Indicador-Satélite Densidade habitacional (Alojamentos): 37 Aloj./ha

Na produção do IS27 foram considerados os 88036 alojamentos apresentados na BGRI (Censos 2011) e os 2378 ha da CAOP (2018) para o cálculo.

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a evolução do indicador IS26 (Alojamentos) (ver tabela 27).

Tabela 21: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS27. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IS27	30 Aloj./há	37 Aloj./há	37 Aloj./há

(De) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade

IC 18

Indicador-Chave Infraestruturação do espaço urbano: 61%

Na produção do IC18 a investigação verificou que a CRUS e o PDMA apresentam áreas urbanizáveis que não permitem calcular o indicador considerando apenas a totalidade do solo urbanizado da CRUS (CMA, 1994; DGT, n.d.).

Não incluir estas áreas urbanizáveis no cálculo pode comprometer a fidelidade do indicador. Isto porque são áreas urbanizáveis delimitadas no PDMA, com 25 anos de vigência, e parte destas já se encontram atualmente urbanizadas, ou seja, já se encontram total ou parcialmente infraestruturadas, estando as respetivas construções inclusive integradas na cartografia homologada mas permanecendo no entanto a área qualificada como urbanizável (CMA, 2016, 2014).

São os casos, e.g., das formações pavilhonares do *Dolce Vita* e do estaleiro municipal da Amadora, ambos construídos em áreas qualificadas como Área Urbanizável – espaços de atividade económica (CRUS), que já se encontram materializadas e com as características regulamentares a ser classificadas como área urbana pelos critérios do RJGT (2015), ou seja, que se encontra infraestruturada. O mesmo se aplica ao bairro do alto do Casal do Mira (a norte dos Moinhos da Funcheira e a Oeste do bairro do Alto dos Moinhos), que já se encontra efetivado e devidamente infraestruturado, mas que continua inscrito na CRUS como Área urbanizável – sem qualificação funcional.

Em acrescento, parte significativa das grandes infraestruturas de mobilidade e transportes, nomeadamente os itinerários complementares (IC-16, IC-17 ou IC-19)⁴⁹,

⁴⁹ Itinerário complementar 16; Itinerário complementar 17; e Itinerário complementar 19. Não confundir com Indicadores Chave.

que têm expressão no cômputo total das áreas infraestruturadas, encontram-se em Área Urbanizável - espaços verdes na CRUS.

Além das infraestruturas de mobilidade e transportes, a consideração da Área Urbanizável - espaços verdes (CRUS) é também relevante porque acolhe tecidos urbanizados e infraestruturados com expressão edificada.

A CRUS apresenta ainda áreas sem qualificação operativa, nas quais integra os espaços de uso especial, equipamentos e infraestruturas, que já se encontram na sua maioria infraestruturados.

Neste sentido, a investigação cruzou a informação da CRUS com os territórios artificializados da COS (2015), e com uma análise de confrontação com imagem satélite (2017), para calcular a área infraestruturada em solo urbano.

Deste modo, o cálculo do IC18 considerou o solo urbanizado (CRUS) na totalidade; o solo urbanizável (espaço atividades económicas) na totalidade, uma vez que já se encontra efetivado; parte do solo sem qualificação operativa – uso especial, equipamento e infraestrutura, uma vez que parte já se encontra infraestruturado; e parte do solo urbanizável sem qualificação funcional, uma vez que parte já se encontra urbanizado e devidamente infraestruturado, perfazendo um total de 14496082 m² (1449,6 ha) de área urbana infraestruturada, ou seja, 61% do território municipal quando relacionado com os 2378 ha da CAOP (2018) (DGT, 2018, 2015, n.d.).

Dinâmica: Não existe a informação necessária para a produção do indicador com outras referências temporais (ver Cap. IV – 13.1) (ver anexo 32).

Mapa: Para a espacialização do indicador foram utilizadas as shapefiles da CRUS, COS (2015) e CAOP (2018), confrontadas com imagem satélite (2017), (DGT, 2018, 2015, n.d.) (ver figura 44 e anexo 42).

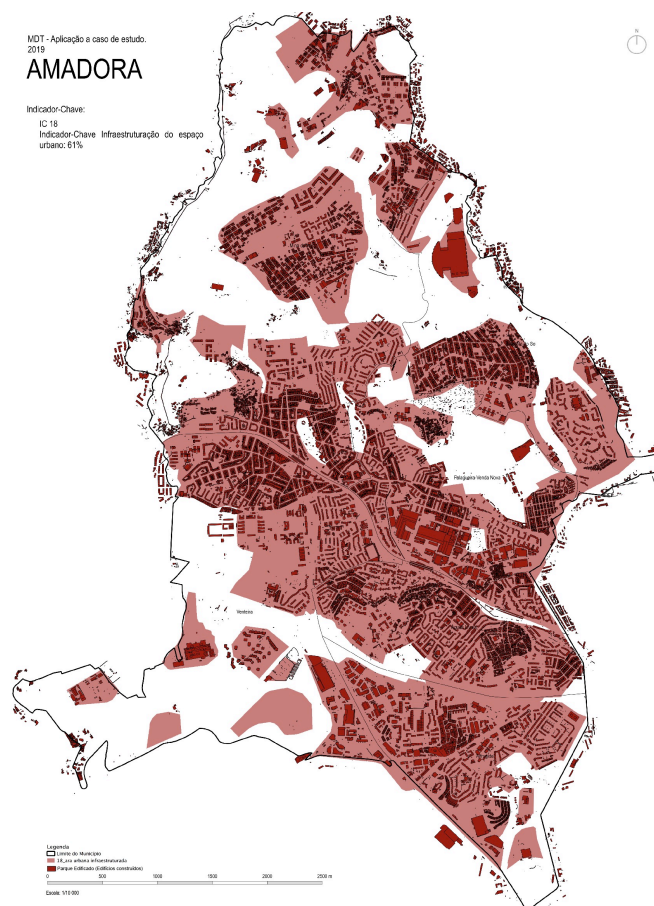


Figura 44: MDT-Amadora 2019. IC18. Fonte: Elaboração do autor.

IC 19

Indicador-Chave Serviços de Transporte Público: 56.66%

Não existe acessível a informação necessária para a produção do indicador, no entanto este é um indicador que a CMA consegue produzir internamente com os dados que dispõe (ver Cap. IV – 13.1).

Neste sentido, a não produção deste indicador não se relaciona com a inexistência de informação, mas sim com o facto de a CMA apenas disponibilizar informação referente aos percursos (autocarro/comboio/metro), omitindo os pontos de paragem dos transportes públicos (CMA, 2007, p. 85).

No entanto, o relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa* apresenta uma análise da acessibilidade ao transporte público que permite recolher informação para a produção deste indicador. Nesta análise, são contabilizadas as áreas de maior

proximidade às paragens de transportes públicos, sendo utilizada a deslocação a pé (3km/h) como unidade de medida. Deste modo, considerou-se o valor apresentado de 56,66% da população com acessibilidade boa (< 5 min.) uma vez que corresponde a uma distância de 250m (5min. a 3km/h) entre o local de residência e paragem mais próxima (Santana et al., 2009, p. 144).

Dinâmica: Não existe disponível a informação necessária para a produção do indicador com outras referências temporais (ver anexo 32).

Mapa: Para a espacialização do indicador, foi considerada a informação apresentada na análise da acessibilidade ao transporte público, no *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa* (ver anexo 43) (Santana et al., 2009, p. 144).

IS28 e IS29

Indicador-Satélite Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (abastecimento de águas): 61%

Indicador-Satélite Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (redes de esgotos): 61%

Na produção dos indicadores IS28 e IS29 foi considerado o valor de 61% referente ao indicador IC18 (Infraestruturação do espaço urbano), uma vez que o REOT-A (2014) indica que a rede de abastecimento de água cobre 100% da área urbanizada do município (REOT 2014, p223). Neste sentido, foi considerado o espaço urbano urbanizado, e por definição infraestruturado (RJIGT 2015), através do indicador IC18.

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a informação presente no REOT-A (2014), indicando que o abastecimento de água e a drenagem e tratamento de águas residuais cobriam ambas, individualmente, 98.5% do território municipal em 1994 e 100% em 2013 (ver tabela 22).

Mapa: Face à ausência de informação, recorreu-se à espacialização apresentada no relatório do projeto de investigação Criar Cidade, Amadora Saudável e Ativa (Santana et al., 2009, p. 75) (ver anexo 44).

Tabela 22: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS28 e IS29. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 994	2 013	MDT2 019
IS28	60%	61%	61%
IS29	60%	61%	61%

(Dg) Riscos, vulnerabilidades e ameaças

IC 20

Indicador-Chave Área de Riscos Naturais: 711 ha

Na ausência de um PMDA vetorizado, de uma carta de riscos naturais atualizada e legível, e no seguimento da dificuldade de leitura imposta pelo suporte analógico em que é apresentada a REN Amadora, o indicador IC20 foi apurado através do indicador IS9 (Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN). O IC 20 considera a totalidade da REN Amadora uma vez que esta apenas apresenta as classes de erosão hídrica, zona ameaçada por cheias e as zonas de instabilidade de vertentes (CMA, 1994).

Dinâmica: Sem acesso à informação que permita o cálculo do indicador em várias referências temporais, o que se considera relevante uma vez que ocorreram desafetações à REN durante o período de vigência do PDMA (Parreira, 2015). No entanto, é de referir que a produção deste indicador é exequível, uma vez que a CMA dispõe de informação interna que permite o desenvolvimento deste indicador (Ferreira, 2017) (ver Cap. IV – 13.1).

Mapa: Face à ausência de informação recorreu-se à espacialização do IS9 (Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN), embora não faça a distinção entre as várias categorias da REN (Santana et al., 2009, p. 103) (ver anexo 38).

IS30 e IS31

Indicador-Satélite Área em Risco de Cheia / Inundação: 7,13 ha

Indicador-Satélite Percentagem de área em Risco de Cheia / Inundação face ao total da área do Município: 0,30%

Na ausência de um PMDA vetorizado e no seguimento da falta de qualidade e dificuldade de leitura imposta pelo suporte analógico em que é apresentada a REN Amadora, a produção do IS30 recorreu ao valor de 7,13 ha através da investigação de Parreira (CMA, 1994; Parreira, 2015, p. 51).

À semelhança do que sucede no indicador IS30, a ausência de um PMDA vetorizado e a dificuldade de leitura imposta pelo suporte analógico da REN Amadora, conduz a produção do indicador IS30 ao valor de 0,30% apresentado na investigação de Parreira (CMA, 1994; Parreira, 2015, p. 51).

Dinâmica: Não existe disponível informação para a produção destes indicadores com várias referências temporais (ver anexo 32).

Mapa: Face à ausência de informação recorreu-se à espacialização apresentada pelo relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa*, referente a zonas inundáveis (Santana et al., 2009, p. 100) (ver anexo 45).

IS32 e IS33: Não foi possível aceder à informação necessária para a produção do indicador, sendo que parte dela não existe na CMA (ver Cap. IV – 13.1).

IS34

Indicador-Satélite Área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes: 137,9 ha

Na ausência de um PMDA vetorizado e no seguimento da dificuldade de leitura imposta pelo suporte analógico em que é apresentada a REN Amadora, a produção do indicador IS34 considerou o valor de 137,9 ha de acordo com a investigação de Parreira (CMA, 1994; Parreira, 2015, p. 51).

Dinâmica: Não existe disponível informação para a produção destes indicadores com várias referências temporais (ver anexo 32).

Mapa: Face à ausência de informação recorreu-se à espacialização do IS9 (Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN), embora não faça a distinção entre as várias categorias da REN (Santana et al., 2009, p. 103) (ver anexo 38).

IS35

Indicador-Satélite Percentagem de área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes face ao total da área do Município: 5,8 %

Na ausência de um PMDA vetorizado e no seguimento da falta de qualidade e dificuldade de leitura imposta pelo suporte analógico em que é apresentada a REN Amadora, a produção do indicador IS35 considerou o valor de 5,8 % de acordo com a investigação de Parreira (CMA, 1994; Parreira, 2015, p. 51).

Dinâmica: Não existe disponível informação para a produção destes indicadores com várias referências temporais (ver anexo 32).

Mapa: Face à ausência de informação recorreu-se à espacialização do IS9 (Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – REN), embora não faça a distinção entre as várias categorias da REN (Santana et al., 2009, p. 103) (ver anexo 38).

DOMÍNIO: POPULAÇÃO, ATIVIDADES E FUNÇÕES

(Dh) Demográfica

IC 21

Indicador-Chave Densidade Populacional: 74 hab./ha

Na produção do IC21 foram considerados os 175136 indivíduos residentes apresentados na BGRI (Censos 2011) e os 23,78 ha da CAOP (2018) para o cálculo (DGT, 2018; INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a atualização do IS36 (Nº de Habitantes Residentes) (ver tabela 23).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 46). No entanto o IC21 beneficia de uma análise complementar com recurso à definição de um indicador específico (do contexto municipal) que estabeleça intervalos de classe para a apresentação da densidade populacional à escala da freguesia e considerando a população presente (ver anexo 47) (Santana et al., 2009, p. 70).

Tabela 23: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC21. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IC21	76,4 hab./ha	74 hab./ha	74 ab./ha

IS36

Indicador-Satélite Nº de Habitantes Residentes: 175136

Na produção do IS36 foram considerados os 175136 indivíduos residentes apresentado na BGRI (Censos 2011) (INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a informação dos Censos 1991 (ver tabela 24).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 46). No entanto o IS36 beneficia de uma análise complementar com recurso à definição de um indicador específico (do contexto municipal) que estabeleça intervalos de classe para a apresentação do nº de habitantes residentes à escala da freguesia e considerando a população presente, ou de um indicador que reflita a variação da população (ver anexo 48) (Santana et al., 2009, p. 70).

Tabela 24: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS36. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IS36	181774	175136	175136

IS37 e IS 38

Percentagem dos Jovens no universo de habitantes (-25A): 31%

Percentagem dos idosos no universo de habitantes (+64A): 19%

Na produção dos indicadores IS37 e IS38 foram consideradas dados do Censos 2011, filtrando a população residente com idade igual ou inferior a 25 anos (IS37) e com idade igual ou superior a 64 anos (IS38) (INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2014) e que remete para o Censos 1991 (INE).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 46) (DGT, 2018; INE, 2011).

(Di) Económica e produtiva

IC 22

Indicador-Chave Taxa de Atividade: 73%

Na produção do IC22 foram considerados os 127361 indivíduos residentes com idade entre os 14-64 anos e os 175136 indivíduos residentes, ambos da BGRI (Censos 2011) (INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante nos Censos 1991 e 2011 (ver tabela 25). Relativamente ao período de 2011, o Amadora em Números calcula uma taxa de atividade (49.5%) não coincide com a obtida pelo MDT (66.5%), porém devido à omissão da fórmula utilizada para o cálculo no Amadora em Números, não é possível fazer uma comparação pois ambos recorrem aos mesmos dados brutos para o cálculo (BGRI – Censos 2011) (CMA, 2014, p. 18; INE, 2011).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 50) (DGT, 2018; INE, 2011).

Tabela 25: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC22. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 011	MDT(2019)
IC22	71,70%	67%	73%

IC 23

Indicador-Chave Taxa de Desemprego: 15%

Na produção do IC23 foram considerados os 15% de Taxa de Desemprego apresentada no REOT-A e no Amadora em Números, tendo sido validada com os dados do Censos 2011 (ver tabela 26) (CMA, 2014; INE, 2011).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 50) (DGT, 2018; INE, 2011).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 50). No entanto o IC23 beneficia de uma análise complementar com recurso à definição de um indicador específico (do contexto municipal) que estabeleça intervalos de classe para a análise da taxa de desemprego apresentada à escala da freguesia e considerando a população presente (ver anexo 49) (Santana et al., 2009, p. 75).

Tabela 26: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC23. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 991	2 001	2 011	MDT(2019)
IC23	6,80%	7,80%	15%	15%

IC 24

Indicador-Chave Empresas sedeadas: 16278 emp.

Na produção do IC24 foram consideradas as 16278 sociedades apresentadas no REOT-A (2014) (CMA, 2014, p. 29).

Dinâmica: para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2007 e 2014) (ver tabela 27), onde é apresentado o número de empresas sediadas para 1989, 1995, 2001, 2004 e 2011 através dos Quadros de Pessoal (1995 e 2001) e do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE (2004 e 2011) (CMA, 2014, p. 29, 2007, pp. 22, 27).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 50) (DGT, 2018; INE, 2011).

Tabela 27: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC24. Fonte: Elaboração do Autor.

	1989	1995	2001	2004	2011	MDT(2019)
IC24	2 412	3 410	4 508	16 761	16 278	16 78

IS39

Indicador-Satélite População empregada: 73668

Na produção do IC24 foram consideradas os 73668 indivíduos residentes empregados de acordo com a BGRI (Censos 2011) (INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2014) (ver tabela 28) (CMA, 2014, p. 38).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 50) (DGT, 2018; INE, 2011).

Tabela 28: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS39. Fonte: Elaboração do Autor.

	1991	2001	2011	MDT(2019)
IS39	74 273	79 122	73 668	73 668

IS40

Indicador-Satélite População desempregada: 12963

Na produção do IC24 foram consideradas os 12963 indivíduos residentes desempregados de acordo com a BGRI (Censos 2011) (INE, 2011).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2007 e 2014) e no relatório da Carta Educativa que apresenta os valores do IEF (ver tabela 29) (CMA, 2014, p. 38, 2007, p. 18, 2007, p. 42).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* da BGRI (Censos 2011) e da CAOP (2018) (DGT, 2018) (ver anexo 50) (DGT, 2018; INE, 2011).

Tabela 29: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS40. Fonte: Elaboração do Autor.

	1991	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2011	2013	2014	MDT(2019)
IS40	6273	8787	7313	6615	9520	8437	9520	9582	10506	10 943	12 963	12 963

(Dj) Equipamentos

IC 25

Indicador-Chave Equipamentos por sector - Ensino, ciência, tecnologia, investigação: 173

Na produção do IC25 foram consideradas os 173 estabelecimentos de ensino apresentados no Amadora em Números (CMA, 2014).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador, a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2014) e no relatório da Carta Educativa (ver tabela 30) (CMA, 2014, p. 153, 2007, p. 37).

Mapa: Não foi possível aceder à informação necessária para a espacialização do indicador, o que seria facilmente ultrapassável com a disponibilização em formato vetorial da *shapefile* que contêm os estabelecimentos equipamentos.

No entanto, é de referir que o REOT-A (2014) apresenta 50 estabelecimentos de ensino especializados, com fonte de produção interna da CMA, tal como o relatório Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa (ver anexo 51, 52 e 53) o que confirma a existência desta informação e valida a possibilidade de produção por parte da CMA.

A carta educativa é assim a garantia de que este indicador pode ser produzido, inclusivamente de forma harmonizada a nível nacional, uma vez que apenas utiliza o número de estabelecimentos, isto é, informação numérica que consta em todas as cartas educativas, excluindo problemas com compatibilização de escalões, e.g., para retratar o nível de serviço.

No IC 25, a Carta da educação apresenta taxas de ocupação, o que seria mais útil para entender o nível de serviço. Porém, este representa um indicador que ainda não é possível de produzir de forma harmonizada a nível nacional.

Importa identificar em indicadores de contexto municipal, a natureza pública e privada dos equipamentos, e.g., de ensino, uma vez que o acesso a estes é diferenciado consoante a respetiva natureza. No caso da Amadora, dos 170

estabelecimentos de ensino (2006), apenas 53 são públicos (CMA, 2007, p. 37). O mesmo se aplica à análise detalhada do nível de serviço e da área de influência dos equipamentos de ensino, que suporta a definição de novos equipamentos a criar em função da realidade existente e das carências identificadas (CMA, 2007, pp. 111–148).

Tabela 30: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC25. Fonte: Elaboração do Autor.

	2 006	2 014	MDT(2019)
IC25	170	173	173

IC 26

Indicador-Chave Equipamentos por sector – Saúde: 13

Na produção do IC25 foram considerados os 13 equipamentos de saúde apresentados na Carta de Equipamentos de Saúde do Município da Amadora (2002) e no REOT-A (2007). A identificação destes equipamentos é difícil, estando a informação dispersa e apresentada de modo desagrupado, tendo a investigação cruzado a informação destas duas fontes e alcançado o número de 13 equipamentos (Centros de saúde – 3 unidades (CMA, 2002, p. 81); CAT – 3 unidades (CMA, 2002, p. 138); Hospital – 1 unidade (CMA, 2002, p. 144); Clínica Santo António (privada) – 1 unidade (CMA, 2002, p. 152); Unidade cuidados paliativos - 1 unidade (CMA, 2002, p. 161); Cruz vermelha – 1 unidade (CMA, 2002, p. 172); Socorros médicos – 1 unidade (CMA, 2002, p. 179); Serviços privados - 65 (meios diagnóstico complementar) (CMA, 2002, pp. 182–186); Consultórios e policlínicas – 125 (privadas) (CMA, 2002, pp. 187–194).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante no REOT-A (2007) e na Carta de Saúde (2002) (ver tabela 31) (CMA, 2007, 2002).

Mapa: Não foi possível aceder à informação necessária para a espacialização do indicador, o que seria facilmente executável com a disponibilização em formato vetorial da *shapefile* que os estabelecimentos equipamentos.

Tabela 31: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC26. Fonte: Elaboração do Autor.

	1 995	1 996	2 000	2 002	2 009	2 013	MDT(2019)
IC26	8	9	10	11	12	13	13

IC 27

Indicador-Chave Equipamentos por sector - Desporto, lazer, cultura e recreio: 87

Na produção do IC27 foram consideradas os 87 espaços que correspondem ao total da oferta desportiva no município, conforme apresentado no REOT-A 2014 (CMA, 2014, p. 172).

Dinâmica: Não existe disponível informação para a produção destes indicadores com várias referências temporais (ver anexo 32).

Mapa: Face à ausência de informação recorreu-se à espacialização apresentada no relatório *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa*, referente à acessibilidade aos equipamentos Centro de Atividades de Tempos Livres e Centro de Convívio para Idosos (Ver anexo 54 e anexo 55) (Santana et al., 2009, pp. 170, 172).

DOMÍNIO: GESTÃO TERRITORIAL

(Dk) Acompanhamento do desenvolvimento urbano

IC 28

Indicador-Chave Taxa de Execução do Espaço Urbano: 74%

Na produção do IC28 foi ponderada a percentagem do uso do solo concretizado (área concretizada + área comprometida) face ao total do uso do solo programado.

Neste sentido, como área concretizada foi considerada a área artificializada da COS (2015) e a área urbana infraestruturada (IC18). Para a área comprometida foram consideradas a área de reserva para loteamentos (CMA – t5_reserva_loteamentos_2012) e as áreas edificáveis previstas em PP e PU (CMA – t6_areas_edificáveis_previstas_PP_PU_2012, ficheiro vetorial disponibilizado pela CMA ao abrigo do protocolo com a FAUL).

O indicador foi alvo de confrontação com imagem satélite (2017), no sentido de verificar e aferir a geometria, obtendo o valor final de 74%.

Este valor foi confirmado através de cálculo matemático ($100\% - 26\% = 74\%$), com recurso à informação constante no REOT-A (2014) (CMA, 2014, p. 241).

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou o IS42 (Percentagem de solo programado, por concretizar (comprometida)) (ver tabela 32).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso às *shapefiles* fornecidas pela CMA (CMA – t1_edifícios_2009; CMA – t2_anexos_2009; CMA – t3_lografouros_cartografia_2009; CMA – t4_lografouros_coomplementaresDIG2009; CMA – t5_reserva_loteamentos_2012; CMA – t6_areas_edificáveis_previstas_PP_PU_2012) e à CAOP (2018), com confrontação com imagem satélite (2017), espacializando o parque edificado construído e as áreas comprometidas (DGT, 2018) (ver figura 45 e anexo 56).

Tabela 32: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC28. Fonte: Elaboração do Autor.

	2 014	MDT(2019)
IC28	61,50%	74%

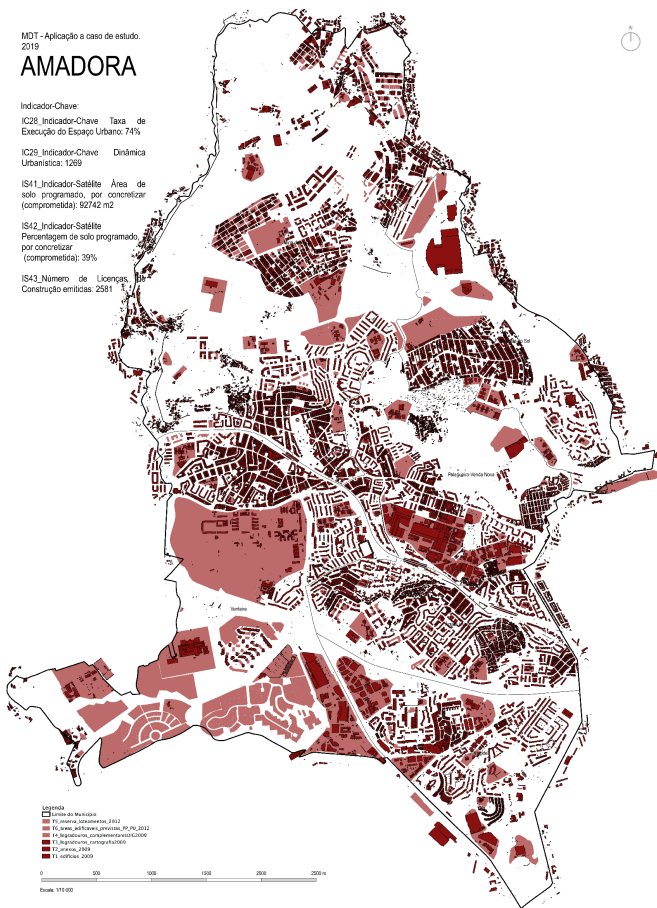


Figura 45: MDT-Amadora 2019. IC28. Fonte: Elaboração do autor.

Indicador-Chave Dinâmica Urbanística: 1269

Na produção do IC 29, foram consideradas as 1269 licenças conforme a informação presente no REOT-A (2014), relativas a licenças emitidas para novas construções (REOT-A - Anexo 16 Edifícios licenciados por localização geográfica e tipo de obra) (CMA, 2014, p. 241).

É de referir que, embora as licenças emitidas se apresentem de acesso público e não tenham sido disponibilizadas à investigação, internamente a CMA dispõe de informação atualizada nesta matéria uma vez que é responsável pela emissão das referidas licenças.

Dinâmica: Para a análise da evolução do indicador a investigação considerou a informação constante no REOT-A 2014, citando o Inquérito aos Projetos de Obras de Edificação e de Demolição de Edifícios do INE (ver tabela 33) (CMA, 2014, p. 241).

Mapa: Face à ausência de informação que permita espacializar as licenças emitidas, recorreu-se à espacialização deste indicador em conjunto com o IC 28 (Indicador-Chave Taxa de Execução do Espaço Urbano) (ver anexo 56). No entanto o IC29 beneficia de uma análise complementar com recurso à definição de um indicador específico (do contexto municipal) que estabeleça intervalos de classe para a apresentação da dinâmica urbanística à escala da freguesia.

Tabela 33: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC29. Fonte: Elaboração do Autor.

	1995 - 1998	2000-2003	2005-2009	2010-2012	2 014	MDT(2019)
IC29	424	520	306	19	1 269	1 269

IS 41

Indicador-Satélite Área de solo programado, por concretizar (comprometida): 92742 m²

Na produção do IS41, foi considerado o IS42 (Percentagem de solo programado, por concretizar (comprometida)), tendo sido extrapolada a área correspondente à percentagem apresentada no anexo 3 do relatório de Avaliação da Execução do PDM; Planos e Loteamentos por UOP - 1994 a 2014, dados do IEFPP (1997,2001 e 2013) (CMA, 2015).

Dinâmica: Sem acesso à informação que permita o cálculo do indicador em várias referências temporais (ver anexo 32).

Mapa: Face à ausência de informação que permita espacializar as licenças emitidas, recorreu-se à espacialização deste indicador em conjunto com o IC 28 (Indicador-Chave Taxa de Execução do Espaço Urbano) (ver anexo 56).

IS 42

Indicador-Satélite Percentagem de solo programado, por concretizar (comprometida): 39%

Na produção do IS42 considerou-se a área programada não concretizada de 39% (34% área não concretizada + 5% de área de uso não definido) conforme a consta no relatório de Avaliação da Execução do PDM; Planos e Loteamentos por UOP - 1994 a 2014, dados do IEFP (1997,2001 e 2013), relativo à execução dos compromissos urbanísticos (CMA, 2015, p. 21) e no sumário executivo do REOT-A (2014) (CMA, 2014, p. 11).

A verificação do valor calculado foi executada com recurso ao sumário executivo do REOT-A (2014), onde é apresentada a concretização de compromissos a 61,5% (46,5% referentes a PU e PP + 15% referentes a loteamentos) ou seja 39% (38,5%) por concretizar (CMA, 2014, p. 11).

Mapa: Face à ausência de informação recorreu-se à espacialização deste indicador em conjunto com o IC 28 (Indicador-Chave Taxa de Execução do Espaço Urbano) (ver anexo 56).

IS43

Número de Licenças de Construção emitidas: 2581

No cálculo do indicador IS43 consideraram-se as 2581 licenças emitidas, conforme a informação constante no REOT-A (2014) (CMA, 2014, p. 241).

Dinâmica: Para a leitura da evolução do indicador, consideraram-se os dados apresentados pelo REOT-A (CMA, 2014, p. 241) referentes ao Inquérito aos Projetos de Obras de Edificação e de Demolição de Edifícios do INE, e aos dados apresentados no REOT-A (2007) respetivos ao período entre 1994 e 2004, utilizando como fonte os Anuários Estatísticos da Região – Lisboa e Vale do Tejo, 1994 – 2004.

Na análise da dinâmica do indicador, importa realçar que os alvarás de loteamento não se restringem apenas a operações de nova construção, o que pode camuflar a leitura individualizada do indicador. Isto porque, parte dos alvarás de loteamento emitidos tiveram propósitos que não se prendem com novas construções como, e.g., no caso de legalização das AUGIS existentes no município.

Deste modo, a evolução do indicador IS43 não permite uma leitura direta da evolução da construção no município, uma vez que, e.g., num processo de legalização de uma AUGI as suas construções foram quantificadas nas licenças emitidas, porém não representam um aumento da construção. No entanto, esta informação existe discriminada na CMA, o que possibilita a sua exclusão do cálculo do indicador (CMA, 2015, p. 23).

Mapa: Face à ausência de informação espacializável, recorreu-se à espacialização deste indicador em conjunto com o IC 28 (Indicador-Chave Taxa de Execução do Espaço Urbano) (ver anexo 56).

IS32 e IS33: Não foi possível aceder à informação necessária para a produção dos indicadores, sendo que a referida existe na CMA (ver Cap. IV – 13.1).

(DI) Despesa municipal.

IC 30

Indicador-Chave Despesa na Gestão Municipal (per capita): 539 €/hab.

No cálculo do indicador IC30, considerou-se o orçamento municipal para 2019, de 94,396 milhões de euros e os 175136 indivíduos residentes apresentados na BGRI (Censo 2011) para o cálculo (INE, 2011).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver anexo 57) (DGT, 2018).

IS45: Não foi possível aceder à informação necessária para a produção do indicador, sendo que a referida existe na CMA (ver Cap. IV – 13.1).

IS46

Indicador-Satélite Percentagem de Despesas de Manutenção - Rede Viária - face ao Total de Despesas: 7,1 %

No cálculo do indicador IS 46 foram considerados os 7,1% apresentados no Relatório e Contas – 2018.

Dinâmica: Para a leitura da evolução do indicador foi considerado o valor de 2612479€, ou seja, 8,6% da despesa total, apresentado no Relatório e Contas – 2017, relativo à despesa efetuada no âmbito dos transportes rodoviários, uma vez que se referem sobretudo a obras de requalificação da rede de infraestrutura viária (92,8%) (CMA, 2018, pp. 53, 54).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver anexo 57) (DGT, 2018).

IS47, IS48, IS49: Não foi possível aceder à informação necessária para a produção dos indicadores, sendo que a referida existe na CMA (ver Cap. IV – 13.1).

IS50

Indicador-Satélite Percentagem de Despesas de Manutenção - Resíduos Urbanos - face ao Total de Despesas: 6,3%

No cálculo do indicador IS50, foram considerados os 6,3% apresentados no Relatório e Contas – 2018 (CMA, 2019).

Dinâmica: Para a leitura da evolução do indicador consideraram-se os 11,75% referentes ao ano de 2019 apresentado no Relatório e Contas – 2017 (CMA, 2018).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver anexo 57) (DGT, 2018).

IS51

Indicador-Satélite Resíduos Urbanos - Despesas de Manutenção per capita: 32,33 €/hab.

No cálculo do indicador IS 51, foram considerados 32,33 €/hab. conforme apresentado no Amadora em Números (CMA, 2014).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver anexo 57) (DGT, 2018).

IS52

Indicador-Satélite Percentagem de Despesas de Manutenção - Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Coletiva - face ao Total de Despesas: 7,4 %

Na construção do indicador foram considerados os 7.4% de acordo com os Relatório e Contas – 2018 (CMA, 2019).

Dinâmica: Para a leitura da evolução do indicador consideraram-se os 11,75% referentes ao ano de 2017 apresentado no Relatório e Contas – 2017 (CMA, 2018).

Mapa: Produzido pela investigação com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver anexo 57) (DGT, 2018).

IS53

Indicador-Satélite Despesas de Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Coletiva por há: 20,31 €/ha

No cálculo do indicador IS 53, foram consideradas os 3557692€ apresentados no relatório e contas (2017) e os 2378 ha da CAOP (2018), ou seja, 20,31€/ha (CMA, 2018; DGT, 2018).

Mapa: Produzido pela investigação, com recurso à *shapefile* da CAOP (2018) (ver anexo 57) (DGT, 2018).

13. ANÁLISE E DISCUSSÃO

A análise e discussão da aplicação do MDT-Amadora 2019 é estruturada em 4 temas: Pontos críticos da aplicação (ponto 12.5.1); Interpretação de resultados e contributos para o OT (ponto 12.5.2); Sucessos e limitações da aplicação (ponto 12.5.3); e Aprendizagens e recomendações futuras (ponto 12.5.4).

A aplicação do MDT à Amadora foi realizada em três fases que decorreram entre 2017 e 2019. Na primeira fase foi realizada uma análise da informação pública disponível (2017/2018). De seguida, na segunda fase, procedeu-se à recolha de dados e informações para a construção dos indicadores do MDT (2018/2019), terminando na terceira fase (2019) onde foi realizada a comparação dos resultados obtidos com documentos e fontes oficiais (Amado, 2018).

A primeira fase (análise da informação pública existente) revelou que a informação existente não é abundante, em especial no que diz respeito a dados desagregados e georreferenciados que permitam construir indicadores de base territorial como ambiciona o MDT (Antunes and Costa, 2017).

A informação encontra-se dispersa em diversos documentos produzidos por múltiplas fontes (CMA, INE, CCDR, DGT, entre outras), não existindo um repositório que concentre toda a informação no sentido de a tornar disponível e facilmente acessível para a realização de análises, e.g. um observatório local do OT.

Esta situação conduziu a que a fase de apreciação da informação existente se tenha revelado significativamente extensa e exigente, nomeadamente por requerer a leitura atenta de vários relatórios e das várias versões desses relatórios. A leitura das várias versões dos relatórios é necessária ao MDT, para que se torne possível a produção do indicador com referências temporais distintas, permitindo a leitura das dinâmicas territoriais com recurso à evolução do indicador. Neste aspeto, o REOT-A (2007 e 2014) revela-se um documento de referência uma vez que apresenta, sempre que possível, o valor atual e anterior referente a um determinado aspeto/dado/informação (CMA, 2014, 2007).

A segunda fase (recolha dos dados e informações necessárias) beneficiou do protocolo de colaboração e partilha de informação entre a FAUL e a CMA no acesso a um conjunto de dados e informações úteis à aplicação do MDT (2018). O protocolo de partilha de informação entre as duas entidades favoreceu o sucesso da aplicação, uma vez que a maioria da informação pública disponível não se apresenta em formato editável, impedido o manuseamento por parte da investigação. É o caso da cartografia de base homologada e dados georreferenciados.

Ainda assim, a segunda fase demarcou-se pela escassez de informação adequada à aplicação do MDT nos moldes idealizados, o que leva a concluir que a falta de informação para a aplicação do MDT à Amadora não está apenas relacionada com o acesso à informação, mas sim com as limitações impostas pelas características da informação disponível (ver anexo 32) (Amado, 2018). Nesta matéria, o PDMA ganha destaque pelos constrangimentos impostos pelo seu suporte analógico (dos anos 90), que não se encontra vetorizado e que condiciona a produção de certos indicadores (Antunes, 2017; CMA, 2016, 2014).

Na terceira fase (comparação dos resultados obtidos com documentos e fontes oficiais), a investigação verificou que o REOT-A (2007 e 2014) é um documento que representa um repositório de todos os dados referentes ao OT no município, e que os relatórios sectoriais ou temáticos desenvolvidos, nomeadamente o Amadora em Números ou relatórios de suporte a cartas sectoriais, e.g., carta educativa, recorrem à informação que consta no REOT-A para informar a sua produção. Neste sentido, a comparação de resultados obtidos pode ser realizada por comparação aos dados inscritos no REOT-A, uma vez que se apresentam idênticos aos que constantes nos restantes documentos e cartas sectoriais, com raras exceções, e.g., em indicadores relacionados com a despesa municipal.

13.1. Pontos críticos da aplicação

A aplicação do MDT ao caso de estudo Amadora deparou-se com os seguintes pontos críticos comuns na produção dos indicadores: (1) escassez de dados, (2) informações desatualizadas, (3) incongruências geométricas, (4) falta de articulação entre fontes, (5) omissão do método de produção/cálculo, (6) falta de referenciação, (7) inexistência de suporte territorial, (8) impossibilidade de espacialização, e (9) falta de detalhe; aspetos estes que manifestam o longo caminho que é ainda necessário percorrer em matéria de avaliação e monitorização em OT no âmbito local do SGTP, no qual se inclui a CMA (ver Cap. II – 6.6).

(1) ESCASSEZ DE INFORMAÇÃO

A falta de informação para a realização das ações de avaliação em OT ainda se apresenta como característica da realidade atual nos vários âmbitos do SGTP (ver Capítulo II). Na aplicação do MDT à Amadora, a falta de informações inviabilizou a produção de certos IC e IS, nomeadamente indicadores referentes a despesa

municipal, restrições de utilidade pública, áreas de risco e vulnerabilidade, processos urbanísticos e uso do solo (ver Anexo 32).

Em paralelo, subsiste a inexistência de dados desagregados e possíveis de georreferenciar, uma vez que à exceção da BGRI e BGE (INE), a maioria dos dados são apresentados em relatórios como sínteses não espacializadas, como o caso do Amadora em Números (2015) (Antunes, 2017; CMA, 2015, 2014a, 2014b, 2010, 2007, 2002; Crucho, 2013).

(2) ATUALIDADE DA INFORMAÇÃO

A atualidade da informação é uma questão relevante para a fiabilidade e utilidade de qualquer sistema de avaliação. Neste aspeto, a investigação deparou-se com dados desatualizados de forma transversal aos vários domínios do MDT, constituindo este um aspeto a referir em termos de fiabilidade da análise realizada.

Por exemplo, no que diz respeito à população residente são adotados os dados censitários do INE (BGRI), que datam de 2011, ou seja, 8 anos de diferença à aplicação do MDT (2019). Os censos 2011 apresentam-se desfasados da realidade atual e fragilizam os indicadores do MDT produzidos com recurso a estes dados, nomeadamente indicadores expressivos de capitães (*per capita*) (IC3, IC6, IC17, IS25, IC21, IS36, IS37, IS38, IC30, IS 51) (Amado, 2018).

A atualidade da informação não condiciona apenas a fiabilidade e utilidade do sistema de avaliação, podendo representar condicionamentos à sua aplicação. É o caso dos indicadores do MDT referentes ao uso do solo e que vão ao encontro da legislação em vigor, encontrando-se por esse motivo desfasados do PDMA (1994) (CMA, 2016, 1994). O facto do PDMA 1G ainda se encontrar em vigência leva a que a informação relacionada com classificação ou qualificação do uso do solo se encontre regulada pelos diplomas em vigor à data da sua publicação (1994), com diferenças significativas em relação à atual moldura legal e regulamentar, nomeadamente na questão da extinção do solo urbanizável (ver Cap.II – 5.3).

(3) INCONGRUÊNCIAS GEOMÉTRICAS

De forma geral, as incongruências geométricas entre informações de base territorial devem-se sobretudo à complexidade que o suporte territorial incute na sua produção. No entanto, na aplicação do MDT à Amadora, estas incongruências são expressivas e não dependem exclusivamente da complexidade do suporte territorial, mas sim do suporte em que estão registadas e apresentadas no PDMA.

Parte das incongruências geométricas identificadas na aplicação ao caso de estudo relacionam-se com a subsistência do suporte analógico do PDMA, que ainda não é disponibilizado pela CMA em formato vetorial, atualizado e articulado com as demais políticas, documentos e cartas sectoriais.

A dificuldade de leitura do PDMA é clara e reconhecida pela CMA, tendo sido disponibilizado recentemente (2017) no geoportal da Amadora a visualização do PDMA em formato vetorial (*Aviso n.º 14755/2017*). No entanto, as *shapefiles* do PDMA não são disponibilizadas pela CMA, porque o formato analógico ainda subsiste como formato oficial, publicado em Diário da República (CMA, 1994).

As incongruências geométricas são notórias, e.g., entre a CAOP (2018), PDMA (1994), COS (2015), CRUS, BGRI (2011), BGE (2015), entre outros, sendo que tem maior expressão na discrepância entre os limites administrativos constantes no PDMA (1994) e os limites oficiais da CAOP (2018) em vigor (DGT).

A falta de coerência entre limites administrativos que é imposta pela desatualização do PDMA origina problemas complexos e de resolução difícil como, e.g., sobreposições entre planos. Atualmente, verificam-se problemas de sobreposição entre o PDMA e o PDM de Oeiras, uma vez que quando comparados os respetivos limites o PDMA (1994) ultrapassa a área oficial do município na CAOP (2018) e sobrepoõe-se ao PDM de Oeiras (2015) (CMA, 2015, p. 7).

(4) OMISSÃO DO MÉTODO DE CÁLCULO

Na análise dos dados públicos existentes, a investigação deparou-se frequentemente com a omissão do método de cálculo, da fonte dos dados ou do processo de produção de informações apresentadas nos diversos suportes de divulgação, o que representa à partida uma ameaça ao nível da credibilidade da informação disponibilizada e que serve de suporte à análise. Por exemplo, quando analisados dados apresentados em relatórios oficiais da CMA, persiste a referência ao INE sem o esclarecimento das especificidades do método de cálculo. É o caso da apresentação do número de jovens, e.g. nos REOT-A e no Amadora em números, onde não se especifica qual o intervalo etário considerado (CMA, 2014a, 2014b, 2007a, 2007b).

Esta prática não é exclusiva de dados apresentados com referência ao INE, verificando-se em informações provenientes de outras fontes externas e também em informações internas como, e.g., na quantificação da área de espaço verde por habitante onde não é esclarecida a tipologia de espaços verdes que é considerada no cálculo (CMA, 2014). No entanto, é-nos dados com referência a entidades externas à CMA, em especial o INE, que esta situação se verificou com maior

frequência, levantando dúvidas em relação à fidelidade da informação. Esta questão levou a que a investigação dedicasse atenção especial em confirmar se os dados e informações que aplica se apresentam fidedignos, ainda que muitos se apresentem desatualizados e desfasados da realidade atual da Amadora.

(5) FALTA DE GEORREFERENCIAÇÃO

Grande parte da informação é apresentada apenas por quantificação numérica, não sendo acompanhada de um mapa associado, o que impossibilita considerar a sua espacialização territorial na aplicação do MDT (CMA, 2014). No entanto, isto não significa forçosamente que não tenha sido produzida através de dados de base territorial (Antunes and Costa, 2017; Costa, 2015).

É uma situação que não beneficia a aplicação do MDT e que denota não existir uma base geográfica harmonizada, onde toda a informação possa ser integrada e gerida de modo centralizado (CMA, 2015, p. 10).

Neste sentido, existem alguns indicadores do MDT que não foram possíveis de espacializar visto que a análise foi condicionada à informação disponível e que, nestes casos, se resume à apresentação do valor global, sem qualquer expressão territorial e.g., ao nível dos pontos de paragem do transporte público.

(6) SUPORTE CARTOGRÁFICO ANALÓGICO

Muitos dos condicionamentos da aplicação do MDT residem no suporte cartográfico analógico e oficial do PDMA, apesar da CMA deter um PDMA vetorizado para consumo interno no seu geoportal (*Aviso n.º 14755/2017*).

As implicações do suporte cartográfico analógico do PDMA não se prendem apenas com a aplicação do MDT, incutindo constrangimentos à gestão territorial nas variadas operações urbanísticas que obriguem a lidar com o PDM, revelando a necessidade urgente de revisão do PDMA ou, no mínimo, da sua atualização tecnológica (para um formato digital, com maior precisão e detalhe) e material (adequação à LBOTU 2014 e RJGT 2015) (CMA, 2016).

A desatualização tecnológica do PDMA está na origem da falta de clareza de leitura do suporte cartográfico, o que obriga os técnicos municipais a executar validações topológicas e correções geométricas, e.g., para eliminação de áreas de intervenção sobrepostas, desacertos com limites administrativos, reconstituição e reinterpretação de classes de uso de solo, entre outras, que obrigam a interpretações mais ou menos fundamentadas das cartas do PDMA (CMA, 2015, p. 10) (ver figura 46).

Por via da fraca qualidade e clareza de leitura do suporte analógico, desenvolvido à escala 1:25000 (carta militar anos 90), é relativamente fácil sucederem-se erros de leitura e interpretação, nomeadamente na análise da carta de desafetação da REN onde não se distingue os espaços desafetados e não se visualizam pontes de referência que indiquem a localização da desafetação (ver figura 47) (Parreira, 2015, p. 59).

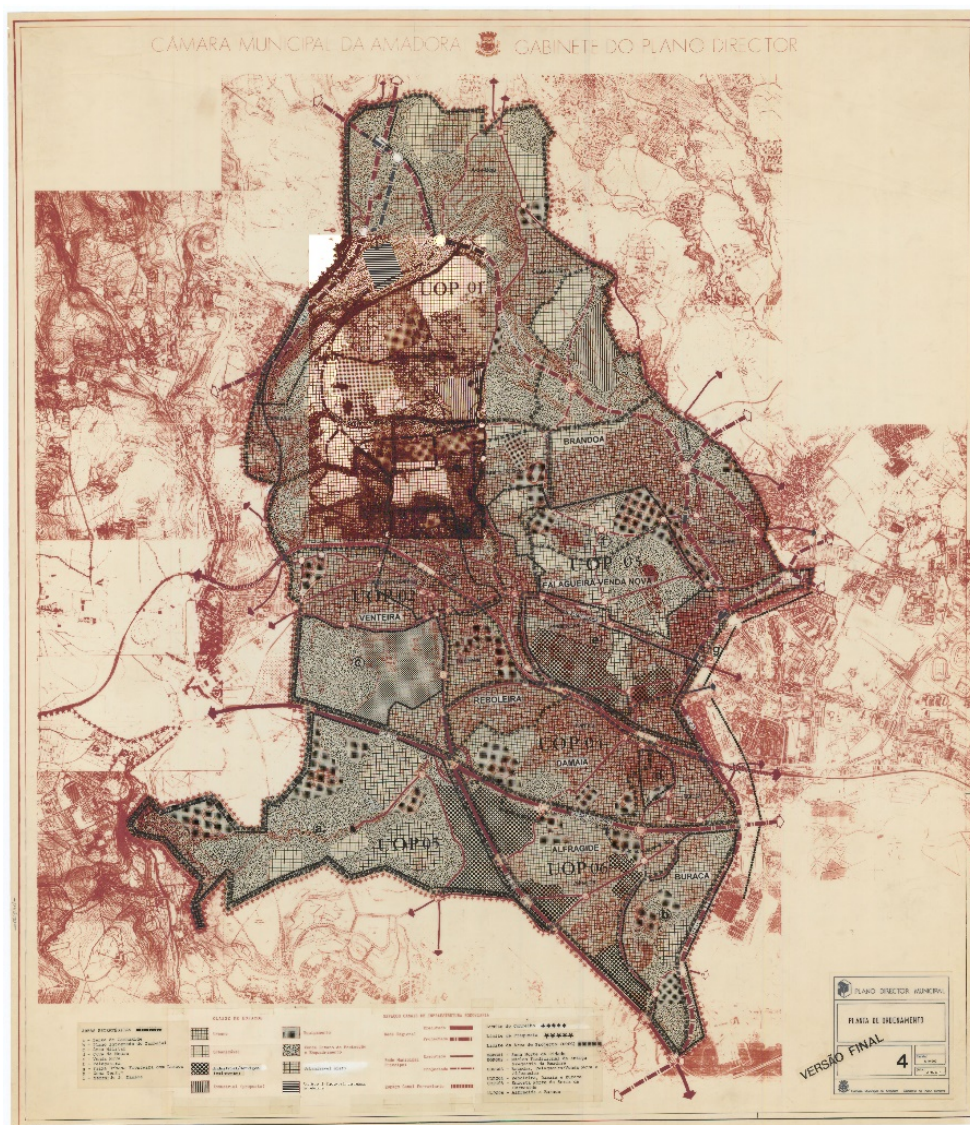


Figura 46: PDM Amadora: Planta de Ordenamento em vigor. Fonte: CMA (2018)



Figura 47: PDM Amadora: Planta de Condicionantes em vigor. Fonte: CMA (2018)

(7) CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES COM BASES GEOGRÁFICAS DISTINTAS

A aplicação do MDT teve que lidar com o cruzamento de informações disponibilizadas com bases de referência geográfica distintas, nomeadamente dados em sistemas de referência diferentes (Hayford-Gauss Datum 73 Vs PT-TM06/ETRS89), limites administrativos distintos (CAOP 2012 Vs CAOP 2018) e bases cartográficas com escalas diferentes que, quando sobrepostas, apresentam necessidade de ajuste (sobreposições, incongruências geométricas, e detalhe da informação).

No que diz respeito aos dados apresentados segundo sistemas de georreferenciação distintos, a questão é facilmente ultrapassada com recurso a um *software* SIG na conversão de todos os dados da análise para o sistema apontado pela DGT, ou seja, o PT-TM06/ETRS89 (Amado, 2018). Porém, na questão dos limites administrativos distintos e da escala cartográfica das bases utilizadas para a divulgação de dados e informações, a situação já não é facilmente ultrapassável pelo SIG.

O facto de certos dados se apresentarem com limites administrativos distintos, pode condicionar o cruzamento de informações no que diz respeito ao rigor e fiabilidade. Nestes casos, o MDT optou por apresentar todos os indicadores segundo a CAOP em vigor (2018), com o intuito de garantir a atualização da análise, mesmo quando estes foram apurados à CAOP 2012.

O cruzamento de informações com bases distintas é uma opção necessária, mesmo tendo em conta que em certos casos poderá comprometer o rigor da análise.

No entanto, existem casos em que é possível fazer este cruzamento sem comprometer o rigor da análise. É o caso dos dados provenientes do INE apresentados à subsecção estatística. Nestes casos, e.g., Censos 2011, o MDT teve a possibilidade de os tratar por agregação de subsecções estatísticas, e de acordo com a CAOP em vigor (2018), uma vez que não seria inteligível a consideração destes dados com os limites administrativos da CAOP 2012 onde, e.g., o número de freguesias é superior à CAOP atual (2018) (Lei 11/A 2013, de 28 de Janeiro, aprovou a Reorganização Administrativa das Freguesias da Amadora).

No caso das diferenças de escala e detalhe dos suportes cartográficos em que são apresentadas e disponibilizadas as informações, estes originam discrepâncias (área/geometrias) e diferenças (limites) que são reconhecidas pela CMA e identificadas noutras investigações, nomeadamente ao nível das incongruências decorrentes da desarticulação entre os PMOT e a cartografia de suporte à vectorização das áreas desafetadas à REN (CMA, 2016, 2015, 2014; Parreira, 2015).

Somando a isto, existe ainda o caso dos dados que são disponibilizados sem qualquer sistema de georreferenciação associado, apresentados como valor global para o município, e que limitam o cruzamento de certas informações apenas à escala do município mesmo quando poderiam ter todo o interesse de serem realizadas a uma escala inframunicipal, e.g., ao nível das freguesias ou UOPG.

(8) RECURSO A UNIDADES DISTINTAS

A aplicação do MDT ao caso de estudo Amadora deparou-se com o recurso a diferentes unidades na apresentação de informação semelhante, denotando a inexistência de uma estabilização das unidades a utilizar na disponibilização da informação, e.g., ao nível de densidades são apresentados pela CMA valores em m², ha e km². O recurso a diferentes unidades de apresentação de informação semelhante, ou idêntica, dificultou a sua perceção e complexifica os processos de cruzamento de informação. Neste sentido, o MDT necessitou de harmonizar cada grandeza com a mesma unidade de expressão para cruzar informações e correlacionar dados.

(9) ESPECIFICIDADES TÉCNICAS DA INFORMAÇÃO

O MDT necessitou de cruzar informações de diferentes fontes de informação na produção dos indicadores. Neste cruzamento, foi recorrente a identificação de constrangimentos impostos pelas especificidades técnicas com que as informações são produzidas e disponibilizadas. Muitas vezes, as informações não são disponibilizadas com o grau de detalhe e desagregação com que são produzidas, o que incute limitações ao nível da sua utilização futura, em especial no que se refere a dados espacializáveis. A maioria das informações utilizadas suportam-se em dados apurados a uma determinada unidade geográfica de referência como, e.g., a subsecção estatística no caso da BGRI do INE, que incute limitações no seu cruzamento com limites geométricos diferentes e que consideram apenas parte dessa unidade geográfica de referência. É o caso do cruzamento do uso do solo (polígonos PDM), com número de habitantes (subsecção estatística da BGRI). Nestas situações, fica comprometida a fiabilidade do indicador, uma vez que a BGRI apresenta um valor global para a subsecção estatística e não uma nuvem de pontos correspondente aos habitantes, e.g., à semelhança do que a BGE (2015) disponibiliza referente ao edificado.

Esta situação é uma das fragilidades do MDT e de todos os sistemas de indicadores que produzam análises que cruzam informações apuradas através de unidades geográficas distintas e que não se regulam por unidades geográficas idênticas, nomeadamente os polígonos do uso do solo (PDM) que não estão condicionados a qualquer limite administrativo além do limite do município e que por isso não estão articulados com as subsecções estatísticas da BGRI (INE) (Amado, 2018).

Estes pontos críticos comuns na aplicação MDT-Amadora 2019, espelham o panorama nacional ao nível da avaliação de PP de OT no âmbito local, onde os avaliadores necessitam de investir mais tempo na recolha e tratamento dos dados, do que na sua análise e na produção dos relatórios de avaliação.

Neste sentido, a consolidação da estratégia de avaliação *in-continuum* é vista como imprescindível na CMA (CMA, 2016, 2015). Esta estratégia deve ser implementada de forma progressiva e acompanhada da disponibilização de uma plataforma colaborativa aberta aos vários departamentos e divisões, que possibilite de forma automática a comunicação de dados e informações ao DIG, que deverá por sua vez possibilitar a construção de um repositório que concentre toda a informação e a torne disponível para a realização de análises de apoio à tomada de decisão ao ritmo desejado e em tempo oportuno.

13.2. Interpretação de resultados e contributos para o Ordenamento do Território

A interpretação dos resultados e a leitura dos contributos possíveis de extrair da MDT-Amadora 2019 são apresentados de acordo o método MDT (ver Cap. IV – 10.1). Neste sentido, é realizada uma interpretação dos resultados e apontado um conjunto de contributos para o processo de OT.

A interpretação dos resultados é realizada segundo duas leituras distintas, mas que se complementam – leitura estática e leitura dinâmica. A leitura estática reflete o indicador na referência temporal mais recente em que este foi possível de apurar, e a leitura dinâmica ilustra a evolução do indicador ao longo do tempo, sendo executada apenas quando existe informação para tal e nas referências temporais possíveis (ver Cap. IV – 13.1)) (ver anexo 32).

O conjunto de contributos para o processo de OT que são apontados na interpretação dos resultados não representam decisões operativas de planeamento, mas sim o suporte à tomada dessas decisões, uma vez que a tomada de decisão nestas matérias é sempre política e, por esse motivo, não pode ser transposta de forma direta da MDT-Amadora 2019 para o território, uma vez que carece da respetiva contextualização política. No entanto, parte das leituras e contributos apresentados na interpretação da análise vão ao encontro das orientações operativas apresentadas no REOT-A (2014), o que de certo modo valida as interpretações técnicas e as leituras realizadas na aplicação do MDT ao caso de estudo.

A MDT-Amadora 2019 retira, à partida, quatro principais conclusões que decorrem do contexto administrativo e regulamentar. Estas conclusões são extraídas

da leitura dos indicadores produzidos e relacionam-se com os pontos críticos da aplicação (ver Cap. IV - 11.2 e 13.1).

O município da Amadora encontra-se: (1) dependente de fontes de informação externas ao município para a realização de avaliações; (2) desconhecedor do estado real do Ordenamento do Território no concelho; (3) fraco utilizador das ações de avaliação; e (4) desatualizado em termos de PP de OT.

A (1) dependência do município em fontes de informação externas para a realização de análises, é visível na persistência de informações concentradas nas datas de referência 1991 e 2011, correspondentes ao Censos do INE (ver anexo 32) (ver Cap. IV – 11.3).

Em paralelo, na produção de indicadores por parte da CMA é frequente a referência a fontes de informação externas e escassa a utilização de informação produzida internamente pelos serviços municipais (ver Cap. IV – 13.1). Neste sentido, o MDT-Amadora 2019 informa o processo de OT para a importância de reforçar a capacidade de acompanhamento do desenvolvimento territorial, nomeadamente no que diz respeito à produção de evidências territoriais por parte da CMA.

O (2) desconhecimento do estado real do OT decorre da referida dependência em fontes de informação externas à CMA, que fica desde logo condicionada às datas e ao conteúdo produzido pelas fontes externas, não tendo a capacidade de realizar análises direcionadas e a um ritmo personalizado. Esta situação leva a que a produção de análises decorra assente na informação existente e que, por norma, se encontra desatualizada como, e.g., o caso dos Censos de 2011 que suportam o REOT-A 2014 e a revisão do PDMA atualmente em curso (2019) (CMA, 2016).

O desconhecimento dos números reais devido à desatualização das fontes de informação existentes é uma situação frágil e que pode induzir em erro a leitura das dinâmicas territoriais. Isto porque, utilizar os mesmos dados base para produzir análises espaçadas no tempo por um período considerável como, e.g., o REOT-A de 2014 e a MDT-Amadora 2019, origina leituras da evolução dos indicadores que apontam para a constância dos resultados, ou seja, para reconfigurações territoriais pouco expressivas.

No entanto, estes resultados não garantem que as dinâmicas territoriais não se tenham alterado significativamente, mas sim que a escassez de dados territoriais atualizados para a produção das análises leva a construir indicadores com base nas mesmas informações e por isso com resultados iguais.

Neste sentido, a MDT-Amadora 2019 alerta o processo de OT de que certas análises se encontram suportadas em dados e informações desatualizadas, sendo premente

a realização de um esforço para reforçar a capacidade de acompanhamento do desenvolvimento territorial por parte da CMA.

Em paralelo, esta situação alerta para que a utilização dos exercícios de avaliação para a ponderação de uma determinada intervenção no território como, e.g., o REOT-A 2014, pode disponibilizar um cenário territorial distorcido da realidade atual devido à desatualização dos dados que suportam as análises.

A MDT-Amadora 2019 reflete que a CMA é (3) fraca utilizadora das ações de avaliação, não obstante o facto de o município da Amadora se apresentar como um caso de referência em matéria de avaliação e acompanhamento em OT face ao restante panorama nacional.

Na aplicação, verificam-se duas questões no que diz respeito à utilização da avaliação. Em primeiro lugar, que existe uma dinâmica de revisão de PP mais célere que a dinâmica da avaliação, levando a que a CMA mais rapidamente reveja uma PP que realiza uma avaliação da sua execução como, e.g., no caso da carta educativa.

Em segundo lugar, o facto de o ritmo da avaliação não acompanhar o ritmo da revisão/elaboração reflete que a avaliação não tem vindo a informar os processos de revisão/elaboração. Deste modo, a MDT-Amadora 2019 informa o processo de OT de que as PP não estão a ser avaliadas e acompanhadas ao ritmo desejado, e que a revisão das PP não está a ser executada com suporte nos conhecimentos e resultados das ações de avaliação.

É uma situação preocupante e que propicia o desenvolvimento de PP sem suporte no conhecimento do contexto territorial em que vão operar, conhecimento este cada vez mais considerado imprescindível para a definição de qualquer PP de OT (ver capítulo I e II).

A desatualização do PDMA impossibilitou a produção de 19% dos indicadores do MDT (16/83 indicadores), quer por questões de desatualização legal e regulamentar, como e.g., conceitos e designações, quer pela qualidade de leitura do seu suporte analógico. Neste sentido, a MDT-Amadora 2019 transmite ao processo de OT que (4) as PP de OT necessitam de ser atualizadas, nomeadamente no que diz respeito ao suporte físico, conceptual e regulamentar do seu PDMA.

DOMÍNIO: ORDENAMENTO

A leitura dos indicadores produzidos apresenta a Amadora como um município que assume uma vocação urbana desde 1994, uma vez que apresenta a totalidade do seu território municipal classificado como solo urbano (IC1).

Nos 2378 ha solo urbano (IS2) da Amadora residem 175136 (IS36) habitantes, o que permite apurar um rácio de 135,8 m² de solo urbano por habitante (IC3). No entanto, quando a análise foca apenas no solo urbano artificializado, que corresponde apenas a 1641 ha (IS5) (IC2), ou seja, 69% do município (IS1), a Amadora apresenta um rácio que se apura de 93,69 m² de solo urbano artificializado por habitante (IS5 + IS36). Neste sentido, há uma leitura interessante também a extrair que é precisamente a do solo classificado como urbano e que não está artificializado (IC2 + IS1), por conseguinte, e de acordo com o significado de solo artificializado da COS, significa solo que não se encontra efetivamente construído, infraestruturado ou urbanizado.

Deste modo, apesar de não haver evolução em termos de classificação no regime do uso do solo estabelecido em PDMA (1994), seria interessante a construção de um indicador específico (do contexto municipal) para perceber a partir das diferentes datas da COS, as dinâmicas de artificialização do solo que têm vindo a ocorrer na Amadora. Este indicador poderá ser um indicador fundamental nesta fase de revisão do PDMA, tendo em conta os novos critérios estabelecidos na Lei de Bases (2014) e RJIGT (2015), que restringem a classificação do solo urbano a solo efetivamente infraestruturado e urbanizado.

Isto porque na revisão do PDMA (1994) será necessária a análise e discussão das áreas do município da Amadora classificadas hoje como solo urbano que poderão vir a ser revertidas para solo rústico à luz do novo enquadramento legal.

Uma vez que a totalidade do território se mantém classificada como solo urbano desde 1994, a leitura da transformação do solo é realizada através da evolução do território artificializado que, nos últimos 29 anos, teve um crescimento de 31,6%. Embora não tenha ocorrido em ritmo constante, representa um crescimento de cerca de 1 % ao ano (IS1).

A análise reflete ainda que existe margem para crescimento do território artificializado por via da urbanização, uma vez que 14% da área do município ainda se apresenta classificada como solo urbanizável (IS6).

O facto de o território se apresentar com uma vocação urbana não significa que o município não dedique área à preservação dos recursos e valores naturais, nomeadamente através da definição áreas de restrição de utilidade pública como, e.g., a REN. Atualmente, 29,9 % do território é coberto por restrições de utilidade pública (IC4), sendo que estas correspondem a 711 ha classificados como REN (IS9).

Ainda no que diz respeito à preservação dos recursos e valores naturais, o município não apresenta solo rústico (IS3 e IS4), o que impossibilita a existência de áreas de RAN (n.º1 do art.10 do Decreto-Lei n.º 199/2015 de 16 de Setembro) (IS10 e IS11).

A preservação dos valores e recursos naturais não se executa apenas por via de regimes de preservação e restrição. Nesta matéria, a oferta de espaços verdes no município desempenha um papel fundamental e tem vindo a ser linha de ação do executivo (Silva, 2019).

Atualmente, a oferta de espaços verdes representa 32 % do território da Amadora (IC5) e uma verba de 20,31€/ha no orçamento municipal para a sua manutenção anual (IS53). A oferta de espaços verdes é toda realizada em solo urbano, apresentando-se uma estrutura diversificada de espaços verdes com funções ecológicas, de lazer e recreio, com um rácio de 43,57 m² de espaços verdes por habitante (IC6). No entanto, quando analisados apenas os espaços verdes tratados, o rácio é inferior e concentra-se nos 9 m² por habitante em 2014, o que por si representa um acréscimo de cerca de 6,7% quando comparado com os 2,63 m² por habitante em 1991 (IC6) (CMA, 2014, p. 7).

Neste aspeto, o MDT-Amadora 2019 informa o processo de OT de que existe um conjunto de espaços verdes urbanos que ainda não são tratados, com uma proporção de 34,57 m² por habitante (43,57m² – 9 m²) e que podem ser integrados na linha de ação do executivo (Silva, 2019).

A oferta de espaços verdes e de áreas dedicadas à preservação dos valores e recursos naturais são cruciais para o desenvolvimento sustentável do território, nomeadamente no que diz respeito à gestão das áreas de risco naturais.

Na MDT-Amadora 2019 foi apurado um total de 711 ha de área de riscos naturais (IC20). Esta área de risco corresponde à área de REN (IS9) que abrange 29.9% do município (IS8), da qual 7,13 ha se apresentam com risco de cheia/inundação (IS32) e 137,9 ha (IS34) como área de risco de movimento de massa / instabilidade de vertentes.

Tendo em conta que o território urbano corresponde ao total do município, a Amadora apresenta uma densidade de ocupação do solo urbano de 6 edifícios/ha (IC15). É um município com uma estrutura de ocupação densificada que fica camuflada no MDT-Amadora 2019. No entanto, esta densidade tem maior expressão se apurada apenas em função do território artificializado no espaço urbano, onde apresenta uma densidade de 8 edifícios/ha (IS5 e IC16).

O aumento do número de edifícios na Amadora acompanha o aumento do número de alojamentos, o que aponta para o predomínio do uso residencial (CMA, 2014; Silva, 2019).

A totalidade do parque edificado da amadora compreende um total de 13752 edifícios (IC16) e 88036 alojamentos (IS26). Quando analisada a evolução do parque edificado, verifica-se que nos últimos 28 anos o parque edificado ganhou 1632 novos edifícios (IC16), representando um aumento do parque edificado de 6,67 edifícios/100 habitantes (1991) para 7,85 edifícios/100 habitantes (2011) (IS25).

O mesmo fenómeno é verificável ao nível dos alojamentos, com um aumento de 16319 alojamentos (IS26) nos últimos 28 anos, passando de um rácio de 0,39 alojamentos/habitante em 1991 para 0,5 alojamentos/habitante em 2019 (IC17). Este aumento reflete-se na evolução da densidade habitacional de 30 alojamentos/ha em 1991 para 37 alojamentos/ha 2011 (IS27).

É de referir que no período entre 1991 e 2001, o aumento do número de alojamentos apresenta-se superior ao crescimento populacional em cerca de 22%, sendo, no entanto, de referir que neste período os alojamentos cresceram 18% e a população residente diminuiu 3,8% (IC16, IS26, IS36).

Neste sentido, por um lado a MDT-Amadora 2019 informa o OT de que existe um aumento significativo da oferta do número de fogos e que se tem mantido a prevalência de um modelo de desenvolvimento suportado no uso predominantemente habitacional. Por outro lado, aponta para um excedente de fogos habitacionais, o que poderá constituir uma oportunidade para dar continuidade a uma política de reconversão das AUGI e de mitigação das carências habitacionais, nomeadamente na resolução dos casos de habitação abaixo das condições dignas de habitabilidade (CMA, 2016, 2014, 2007).

Ao nível da infraestruturação do espaço urbano, a Amadora apresenta 61% do seu território municipal devidamente infraestruturado (IC18) e com taxas de cobertura de 100% no que diz respeito a redes e serviços urbanos (abastecimento de águas e rede de esgotos) (IS28 e IS29), o que reflete a vocação urbana do município e na política de desenvolvimento municipal que tem vindo a ser desenvolvida (REOT).

Ainda no que diz respeito a redes e infraestruturas, destaca-se a execução que tem vindo a ser realizada ao nível da acessibilidade e mobilidade, com a execução da rede viária a garantir acessibilidade intrarregional e o prolongamento do metro a reforçar a oferta ao nível da mobilidade.

O prolongamento do metro de Lisboa reforçou a mobilidade municipal e aumentou o nível de serviço do transporte público, tendo apurado o MDT-Amadora 2019 uma cobertura de 56,66% do espaço urbano ao nível dos serviços de Transporte Público (IC19).

Destaques: Domínio Ordenamento

- Necessidade de combater a elevada densidade construtiva, e.g., limitando a construção nas áreas urbanizáveis que ainda existem disponíveis no PDMA e que correspondem a 14% do território municipal;
- Possibilidade de classificar áreas não urbanizadas como solo rústico na revisão do PDMA, garantindo a sua contribuição para a preservação dos recursos e valores naturais;
- Possibilidade de aumentar e qualificar a estrutura verde municipal de forma significativa nos 32% de território municipal afeto a espaços verdes;
- Necessidade de diversificar os usos e funções do espaço urbano;
- Necessidade de combater o predomínio do uso residencial, e.g., reforçando a oferta de usos não residenciais e desse modo procurar reduzir a dependência face a Lisboa na aquisição de bens e serviços;
- Necessidade de conter o crescimento do parque edificado, e.g., apostando na compactação em detrimento da expansão urbana;
- Necessidade de conter o crescimento do número de alojamentos, e.g., apostando na reabilitação urbana e na criação de uma política de gestão do parque habitacional baseada em critérios de eficiência como a dimensão do agregado familiar;
- Necessidade de conter o aumento da Infraestruturação do espaço urbano;
- Necessidade de manter os níveis de serviço das redes e serviços urbanos e aumentar a qualidade do serviço;

DOMÍNIO: POPULAÇÃO, ATIVIDADES E FUNÇÕES

A Amadora é o município com maior densidade populacional de Portugal (2011), com 74 habitantes por hectare (IC21), representando 6% da população da Região de Lisboa (CMA, 2014). Dos 175136 habitantes (IS36), a Amadora apresenta uma população jovem de 31% (IS37) e uma população idosa de 19% (IS38).

A evolução dos indicadores referentes à população verifica mudanças significativas na estrutura da população residente no município, apresentando uma perda populacional de 5902 habitantes (3,2%) entre 1991 e 2001 (IS36), tendo uma continuidade para 2011 que se reflete na diminuição da densidade populacional de 76,4 habitantes/ha (1991) para os atuais 74 habitantes/ha (2011) (IC21). No entanto, registam-se subidas significativas na percentagem de jovens que se apresenta 1,6 vezes superior em 2011 face a 1991 (IS37). O mesmo se verifica na percentagem

de idosos que aumentou para o dobro em 2011 face a 1991 (IS38) e que atualmente se apresenta superior à média da Região de Lisboa, fixada em 18,2% (CMA, 2014).

Ao nível da dinâmica económica e produtiva, esta é expressa no MDT através do número de empresas sedeadas e das taxas de atividade e desemprego. A Amadora apresenta uma taxa de atividade de 73% (IC22), que contrasta com os atuais 15% de taxa de desemprego (IC23), e um total de 16278 empresas sedeadas (IC24). A evolução dos indicadores da dinâmica económica reflete a política de desenvolvimento que tem vindo a ser adotada pelo município, nomeadamente no reforço da capacidade de atração e fixação do emprego, tendo registado um aumento da população empregada (IS39) e do número de empresas sedeadas. No caso das empresas sedeadas o valor mais elevado registou-se em 2004, com 16761 empresas (IC24), tendo ocorrido uma descida expressiva de 483 empresas em 2011.

No que diz respeito à dinâmica dos equipamentos, a Amadora apresenta um total de 273 equipamentos, sendo 173 do sector do ensino e educação (IC25), 13 do sector saúde (IC26) e 87 do sector do desporto, lazer e cultura. A evolução dos indicadores referentes aos equipamentos reflete a política de desenvolvimento que consta nas cartas sectoriais como, e.g., a carta da educação, e que remete para o alargamento, qualificação e integração da rede de equipamentos no município. No entanto, é de referir que no caso dos equipamentos de ensino, em 2006 apenas 53 destes eram do sector público (CMA, 2007, p. 37).

Destaques: Domínio População, Atividades e Funções

- Necessidade de conter o crescimento da população residente, e.g., apostando numa política de desenvolvimento vocacionada para a oferta de usos não residenciais uma vez que, embora se tenha vindo a registar um decréscimo da população residente, a Amadora continua a apresentar-se como um município com uma elevada densidade populacional;
- Necessidade de promover a criação de emprego no sentido de reforçar a competitividade do município;
- Necessidade de aumentar o número de empresas, que se apresenta com pouca expressão relativamente ao contexto metropolitano da AMLN;
- Possibilidade de compatibilizar o ritmo de transformação da população com as necessidades em equipamentos, e.g., promovendo a oferta de equipamentos direcionados para a geriatria;
- Necessidade de apostar na oferta de equipamentos públicos;

DOMÍNIO: GESTÃO TERRITORIAL

Ao nível do acompanhamento do desenvolvimento urbano, a MDT-Amadora 2019 apurou uma taxa de execução do espaço urbano a 74% (IC28) e identificou 1269 licenças emitidas para novas construções, num universo de 2581 licenças de construção (IS43). Na evolução dos indicadores referentes à dinâmica urbanística, sobressaltam as 1900 licenças de construção emitidas entre 2005 e 2009.

Ainda assim, o município apresenta uma área urbana programada por concretizar com dimensão considerável, com 39% do solo programado não concretizado (IS42), o que corresponde a uma área de 92742 m² (IS42) da qual 5% ainda não tem qualquer uso definido.

Tendo em conta as interpretações feitas no domínio população, atividades e funções, nomeadamente no que diz respeito à tendência de estabilização ou até decrescimento termos populacional (IS36), o MDT-Amadora 2019 identifica a necessidade de questionar a programação do uso do solo tendo em conta estas dinâmicas socioeconómicas e a percentagem de solo programado para urbanização ainda não concretizado (IS42).

Ao nível da despesa na gestão municipal, a Amadora apresenta um orçamento de 94,396 milhões de euros que se traduz num rácio de 539€ por habitante (IC30), dos quais 32,33€ corresponde à despesa com resíduos urbanos (IS51) que atualmente apresenta um elevado nível de cobertura, e.g., ao nível da recolha seletiva de resíduos que apresenta uma cobertura de 98,5% dos alojamentos. Do total do orçamento municipal, 7,11% corresponde a despesas de manutenção da rede viária (IS46), 7,7% a despesas com resíduos urbanos (IS50), e 7,4% em manutenção de espaços verdes (IS52).

Destaques: Gestão Municipal

- Necessidade de promover o acompanhamento da intervenção territorial, em especial ao nível da monitorização da implementação de planos, programas e projetos;
- Necessidade de promover a elaboração de avaliações regulares da execução das PPBT;

A interpretação dos resultados e a leitura dos contributos possíveis de extrair da aplicação do MDT permite ainda estabelecer um conjunto de contributos para o ciclo de vida das PPBT no município tendo por base a experiência de aplicação realizada.

Na MDT-Amadora 2019, tornou-se claro que a CMA não está atualmente a cumprir os seus deveres de avaliação inscritos no SGTP, o que origina a atual falta de informação para conduzir ações de avaliação e que perpetua o desconhecimento do estado real do OT. Em simultâneo, verifica-se que a escassez de informação é ainda mais premente quando considerada apenas a informação pública disponível. O volume de informação pública disponível remete para um processo de OT que ainda se apresenta pouco aberto e inclusivo da população.

Neste sentido, deverá ser reforçada a capacidade de acompanhar e avaliar as PPBT, de uma forma regular e transparente, procurando valorizar a produção, partilha e divulgação de informação.

Assim sendo, a MDT-Amadora 2019 destaca um conjunto de contributos que permitem orientar a promoção de medidas para melhorar o ciclo de vida das PPBT no município:

- Finalizar a revisão do PDMA;
- Melhorar a comunicação e leitura do PDMA;
- Promover a monitorização constante da implementação das PPBT;
- Promover a produção de evidências territoriais por parte da CMA, e.g., através da criação de um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT);
- Promover a gestão da informação territorial, reforçando a capacidade do SIG atual;
- Analisar a atualidade dos dados e informações territoriais que suportam as ações de avaliação e fundamentam a tomada de decisão;
- Promover a produção regular do REOT-A;
- Promover a produção regular de análises e ações de avaliação que permitam uma tomada de decisão informada e suportada em evidências territoriais;
- Promover a articulação sistémica entre os vários departamentos com vista à centralização da informação de base territorial no SIG;
- Uniformizar as unidades base em que as informações são organizadas, apresentadas e disponibilizadas, facilitando a sua comunicação;
- Promover a transparência na gestão do território por via da disponibilização pública de informação;
- Suportar e justificar as intervenções territoriais com os resultados das ações de avaliação, e.g., podendo recorrer-se de um Sistema Espacial de Apoio à Decisão (SEAD) que sintetize a informação estritamente necessária a permitir uma tomada de decisão informada e em tempo oportuno;
- Fundamentar a revisão regular das PPBT com suporte nas ações de monitorização;

13.3. Sucessos, limitações e aprendizagens da aplicação

A aplicação do MDT à Amadora não foi possível na sua totalidade. A MDT-Amadora 2019 deparou-se com um conjunto de dificuldades que condicionaram a sua aplicação, nomeadamente no que diz respeito à construção dos indicadores e ao alcance das leituras e interpretações que a análise permite (ver Cap. IV – 13.1).

Não obstante, considera-se que a aplicação foi, apesar de tudo, bem-sucedida na medida em foi possível concretizar e produzir uma parte considerável dos indicadores propostos, contribuindo para o processo de OT com a disponibilização de um conjunto de leituras e interpretações sobre estado do território (ver Cap. IV – 13.2).

A aplicação ao caso de estudo apresenta um conjunto de limitações sobre as quais importa refletir. As limitações identificadas podem ser divididas em dois temas: (1) Limitações operativas da aplicação do MDT; e as (2) Limitações da MDT-Amadora 2019.

As (1) limitações operativas à partida relacionam-se com a falta de uma cultura de avaliação do OT na CMA que, à semelhança do restante panorama nacional, remete para a escassez de informação de base territorial que permita a realização de análises atualizadas. Na aplicação, a investigação identificou que a escassez de informação nem sempre significa que a informação não exista ou que não tenha existido ou possa ser produzida.

Muita da falta de informação identificada tem origem na inexistência de um mecanismo que permita recolher e armazenar a informação que fica diluída/esquecida nos procedimentos administrativos. Isto é, informação que existe e circula nos vários procedimentos administrativos, mas que não é registada, partilhada e divulgada.

Outra das limitações operativas relaciona-se com a informação dispersa, que seria facilmente ultrapassada com a existência de uma base ou repositório que concentre toda a informação de base territorial referente ao território da Amadora.

Este repositório seria útil não só para a recolha e concentração da informação, mas também para a sua articulação e organização. Por exemplo, na aplicação ao caso de estudo, o MDT deparou-se com a necessidade de filtrar toda a informação recolhida, uma vez que não existe um mecanismo de organização da informação que permita identificar qual a versão/referência mais atualizada.

Estas limitações operativas, forçaram a investigação a dedicar uma parte considerável da aplicação do MDT à recolha e tratamento da informação existente.

No que diz respeito às (2) limitações da MDT-Amadora 2019, estas relacionam-se com o alcance das leituras e interpretações que a análise permite extrair, e das quais se destacam:

a) A MDT-Amadora 2019 revela pouca flexibilidade na articulação com PP desatualizadas.

Parte significativa dos indicadores não foi possível de produzir, o que representa uma das grandes limitações da aplicação do MDT à Amadora. Embora estes indicadores não tenham sido produzidos por falta de informação ou por desatualização das PP do município, o MDT verifica-se pouco flexível no que diz respeito ao enquadramento destas situações.

Por exemplo, a aplicação ao caso de estudo não é capaz de refletir a dinâmica do (Dc) urbanismo devido à desatualização do PDMA. A impossibilidade de produção dos indicadores do urbanismo relaciona-se com o facto do MDT se regular pelas categorias do RJIGT 2015 e o PDMA (1994) não se encontrar enquadrado na moldura legal em vigor.

Neste caso, o MDT remete a análise da dinâmica (Dc) urbanismo para a definição de indicadores específicos (do contexto municipal). É uma opção necessária, uma vez que a alteração das especificidades dos indicadores que constituem a dinâmica do (Dc) urbanismo compromete os princípios da articulação e harmonização do MDT (ver Cap. III – 8.4 e 8.5). No entanto, é de referir que o RJIGT (2015) obriga a adequação dos PDM ao novo regime jurídico ainda em 2020, o que significa que esta limitação do MDT será ultrapassada num futuro próximo.

b) A MDT-Amadora 2019 revela dificuldade na construção de leituras inframunicipais.

O interesse dos indicadores do MDT está no seu potencial à escala regional e nacional, no sentido de perceber o intervalo diferencial entre vários municípios, garantindo no entanto a possibilidade de realizar leituras municipais.

No MDT apresenta um conjunto de indicadores (IC3, IC6, IC15, IC16, IC17, IC21, IC23, IC29, IS25, IS26, IS27, IS36) que beneficiariam de uma análise complementar com recurso à definição de indicadores específicos (do contexto municipal) que estabelecessem intervalos de classe para a sua apresentação à subsecção estatística. Isto porque, embora estes indicadores se apresentem com interesse numa leitura supramunicipal, o mapeamento de acordo com os critérios estabelecidos pelo MDT não é o ideal numa leitura inframunicipal.

No entanto, a apresentação da análise a uma escala inframunicipal como, e.g., à subsecção estatística ou à freguesia, requer a definição de intervalos de classe que

não são possíveis de limitar de forma harmonizada para todo o território nacional face à heterogeneidade do contexto territorial.

Deste modo, o MDT remete a leitura inframunicipal destes indicadores para uma análise complementar que estabelece intervalos de classe adequados ao contexto do município em questão. É importante que a questão da definição dos intervalos de classe seja realizada a nível municipal, porque garante à escala do município, seja entre freguesias, seja entre subsecções estatísticas, uma leitura *per capita* adequada à escala e contexto territorial.

É o caso, e.g., do IC3, no sentido de ver a diferença entre áreas classificadas como urbanas e efetivamente ocupadas por muitos habitantes face a outras, também classificadas como urbanas mas onde a pegada *per capita* é muito maior.

Neste sentido, são indicadores que, tal como se apresentam, podem ter interesse numa leitura regional e nacional mas que para apoio à tomada de decisão a nível local não têm propriamente grande contributo porque não permitem uma leitura espacial.

c) A MDT-Amadora 2019 revela dificuldade na construção de leituras de conjunto.

A impossibilidade de produção de certos indicadores limita a sua leitura de conjunto. No MDT as leituras das dinâmicas são produzidas através de um conjunto de indicadores, o que aponta para uma interpretação construída com base na leitura de mais do que um indicador.

Neste sentido, o alcance das leituras e interpretações produzidas pelas MDT fica limitado quando não é possível produzir a totalidade dos indicadores referentes à dinâmica em análise.

d) A MDT-Amadora 2019 revela dificuldade em assegurar o máximo rigor, atualidade e fiabilidade da análise.

A aplicação ao caso de estudo revela dificuldade em assegurar o rigor máximo da análise ao produzir indicadores com informação que consta em relatórios oficiais, mas que não é acompanhada das suas especificações técnicas, nomeadamente o método de cálculo.

O mesmo se aplica ao nível da atualidade da análise, uma vez que alguns dos indicadores produzidos se apresentam frágeis por não se suportarem em informação atualizada. Por exemplo, a MDT-Amadora 2019 produziu indicadores com base em informação que se encontra desfasada da realidade atual, nomeadamente os Censos 2011 (INE).

Nestes casos em que não é possível garantir o máximo de rigor e atualidade na produção dos indicadores, a MDT-Amadora 2019 não é capaz de garantir o máximo de fiabilidade ao informar o processo de OT.

e) A MDT-Amadora 2019 revela dificuldade em comunicar as leituras das dinâmicas territoriais.

A aplicação revela dificuldade em comunicar os resultados e as leituras dos indicadores por duas razões: impossibilidade de espacialização; e impossibilidade de leitura da evolução do indicador através da construção de séries temporais.

A impossibilidade de espacialização de certos indicadores decorre do facto da informação existente não apresentar as especificações técnicas que o permitem. Quando analisada a informação que suportou a análise, grande parte não se encontra em formato editável ou disponível de forma desagregada, o que impossibilita a sua georreferenciação e a respetiva espacialização do indicador. É o caso, e.g., dos pontos de paragem do transporte público.

No que diz respeito à impossibilidade de leitura da evolução do indicador, a falta de dados para a produção dos indicadores em várias referências temporais distintas, não permite a leitura da sua evolução ao longo dos anos, o que compromete a leitura das dinâmicas territoriais (ver anexo 32).

Em contraste com as referidas limitações, existe um conjunto de sucessos sobre os quais importa refletir e dos quais se destacam:

a) A MDT-Amadora 2019 representa a realização de um exercício de avaliação.

Embora não tendo sido possível aplicar o MDT ao caso de estudo da Amadora na sua plenitude e nos moldes idealizado, foi possível a concretização da análise e a produção de grande parte dos seus indicadores.

Neste sentido, face ao atual panorama nacional da avaliação em OT de âmbito local, onde grande parte das autarquias não realiza ações de avaliação regulares e se justifica com a inexistência de informação para a sua concretização (dados e metodologia), o facto da MDT-Amadora 2019 ter sido concretizada representa já de si um sucesso.

b) A MDT-Amadora representa um exercício de avaliação que permite a interpretação do estado atual do OT e cujo resultado pode ser utilizado em análises futuras.

A Amadora, embora se apresente como um município proactivo em matéria de avaliação, apenas produziu dois REOT (2007 e 2014) durante os 25 anos de vigência que leva o seu PDMA (1994). Neste sentido, a MDT-Amadora 2019 realiza um ponto de situação que não era executado desde 2014 com a publicação da última versão do REOT-A.

Em paralelo, a MDT-Amadora 2019 representa a primeira aplicação do MDT ao território da Amadora, e foi realizada de modo a garantir a utilidade atual e futura dos resultados da avaliação. Isto é, utilidade atual na leitura do estado atual do território e atualidade futura ao constituir uma base de informação para a realização de análises de comparação no futuro.

Deste modo, aplicação do MDT à Amadora representa um contributo da investigação para reforçar a progressiva implementação de uma cultura de avaliação regular e proactiva na CMA.

c) A MDT-Amadora permite a leitura das dinâmicas territoriais e assegura a possibilidade de leitura no futuro.

Atualmente, a falta de informação existente não permite a leitura das dinâmicas territoriais em toda a sua plenitude. No entanto, embora não nos moldes idealizados, a MDT-Amadora 2019 consegue realizar a leitura da evolução de certas dinâmicas como, e.g., a dinâmica (Dh) demográfica, nas quais conseguiu produzir os indicadores em várias referências temporais passadas (ver anexo 32).

Neste sentido, mesmo não permitindo uma leitura da evolução de todos os indicadores, a aplicação ao caso de estudo da Amadora constitui um ponto de partida para garantir a possibilidade de realizar essas leituras no futuro. Ou seja, a MDT-Amadora representa a produção de informação de base territorial com preocupações e critérios de harmonização e articulação futura, nomeadamente a nível nacional, o que até ao momento não era considerado na CMA.

d) A MDT-Amadora permite entender a situação atual da autarquia em termos de falta de informação de base territorial.

A aplicação do MDT à Amadora permitiu sintetizar a informação de base territorial existente e, em paralelo, identificar as lacunas de informação que necessitam de ser ultrapassadas com base na monitorização e a fim de viabilizar a avaliação regular das PP.

Neste aspeto, por um lado, a MDT-Amador 2019 identifica quais as dinâmicas que não são possíveis de ler com a informação que atualmente se encontra disponível e que, por esse motivo, deve ser alvo de reforço no acompanhamento do OT. Por outro lado, identifica quais as dinâmicas que são possíveis de acompanhar com a informação que atualmente é produzida e que, por esse motivo, deve continuar a ser.

e) A MDT-Amadora permite identificar um conjunto de contributos para orientar a promoção de medidas para melhorar o ciclo de vida das PPBT no município

A aplicação da MDT-Amadora 2019 identifica um conjunto de contributos que permitem orientar a promoção de medidas para melhorar o ciclo de vida das PPBT no município.

Na análise dos vários relatórios desenvolvidos pela CMA, incluindo os REOT-A (2007 e 2008), a investigação verificou que não é atribuído destaque à referenciação de contributos para suportar a introdução de melhorias no ciclo de vida das PPBT, uma vez que os contributos avançados são por norma direccionados para a intervenção territorial. Neste aspeto, a MDT-Amadora 2019 além de contribuir para suportar a intervenção territorial, contribui com um conjunto de orientações focadas na melhoria do ciclo de vida da PPBT, incluindo o processo de gestão da sua implementação.

Concluindo, a aplicação da MDT-Amadora 2019 não foi possível a 100% porque não encontrou na CMA o suporte de uma cultura de avaliação municipal devidamente consolidada. Além de todos os constrangimentos e limitações identificados, a aplicação revela a importância em desenvolver uma estrutura de tratamento e armazenamento da informação de base territorial existente, de forma organizada e acessível. Atualmente, existe muita informação na CMA, entre relatórios, procedimentos e registos, e é possível fazer muita coisa com essa informação. No entanto, sem a aclamada estrutura a realização de análises e avaliações fica comprometida, dificultada e mais demorada.

Neste sentido, é importante a realização de um esforço na criação deste mecanismo, que por sua vez reflete a tomada de uma posição política face às matérias do acompanhamento e avaliação em OT, contribuindo para a sua progressiva credibilização no seio de toda a estrutura autárquica (técnica e política).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação debruçou-se sobre o contributo que a avaliação das dinâmicas territoriais de âmbito local traz para a avaliação das PPBT em Portugal. Numa primeira fase, discute-se monitorização e avaliação em OT, onde se debatem as questões da avaliação como parte do ciclo de vida da PP.

A investigação apresenta o OT como PP e discute as práticas de avaliação correntes, nomeadamente no que diz respeito a teorias e métodos de avaliação, e a ênfase dada à monitorização das dinâmicas territoriais.

De seguida, a investigação foca-se nos deveres de avaliação inscritos no SGTP, analisando e discutindo as práticas no contexto nacional através da análise de um conjunto de experiências, nas quais identificou um conjunto de evidências que permitiram a implementação de princípios de harmonização na criação de um método de monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais (MDT).

Por último, a investigação aplica o MDT ao caso de estudo da Amadora e retira um conjunto de conclusões e aprendizagens.

A conclusão da tese estrutura-se em três partes: (1) um conjunto de conclusões e recomendações, seguindo-se a (2) identificação das limitações da investigação e terminando com a (3) apresentação de um conjunto de recomendações e trabalhos futuros.

A - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nesta secção final do documento, apresenta-se um conjunto de conclusões e recomendações que não dispensam a sua leitura integral e que procuram realizar uma referência às principais conclusões da investigação.

Devido à complexidade e abrangência da investigação, o modelo de documento adotado apresenta as conclusões ao longo da discussão que é realizada nos quatro capítulos.

A investigação tinha como premissa a hipótese de investigação, que, com base na informação existente disponibilizada pelos organismos competentes, é possível definir e produzir um conjunto de indicadores passíveis de constituir um sistema e método de avaliação de âmbito local a integrar no SGTP, o qual, enquadrado no quadro legal e regulamentar em vigor, possibilite, de forma regular e sistemática, realista e harmonizada, o acompanhamento das dinâmicas territoriais de âmbito local, com o intuito, não apenas de servir a avaliação das PPBT a nível municipal, mas também de alimentar a construção de observatórios à escala regional e nacional, contribuindo para um processo de avaliação articulado e integrado da política pública de OT.

A investigação validou a hipótese com a construção do método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT) e respetivo sistema de indicadores, o que se apresentava em simultâneo como o principal objetivo da investigação.

As conclusões e recomendações estruturam-se em seis pontos que se organizam de acordo com os objetivos específicos da investigação.

1 – Analisar o panorama internacional e nacional da Monitorização e Avaliação em OT, com o objetivo de construir um estado da arte sobre o tema, designadamente no que respeita às suas origens e evolução, paradigmas e teorias, bem como diferentes metodologias de avaliação, suas etapas, técnicas e objetivos.

Este objetivo foi atingido pela investigação através de revisão da literatura, crítica literária, estudos de caso e entrevistas a especialistas, sendo a discussão apresentada na Parte I do documento, ao longo dos capítulos I e II.

A primeira conclusão que se destaca remete para os contributos que a monitorização e a avaliação incutem na atividade do OT. Não obstante toda a complexidade e dificuldade associada à monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais, esta é imprescindível e considerada uma componente do processo de OT.

A monitorização e avaliação em OT procura conhecer a resposta territorial à implementação das PPBT. A monitorização e avaliação em OT incide sobre as PPBT e deve ser realizada considerando um conjunto de princípios, designadamente o princípio da coerência, da transparência, da participação, da flexibilidade, da

sustentabilidade e da utilidade. Atualmente, a avaliação ainda não apresenta o nível de realização desejado, em parte pela inexistência de uma cultura de avaliação devidamente consolidada.

Conclui-se que o primeiro obstáculo que um processo de avaliação de uma qualquer PP enfrenta está, desde logo, fortemente relacionado com a própria terminologia. A designação avaliação é ainda vista culturalmente como uma aferição de qualidade, tendo em vista a atribuição de responsabilidades sobre algo que não correu como idealizado, o que pode, de certa maneira, condicionar ou retrair os atores envolvidos no processo.

A análise do panorama internacional conclui que as experiências de avaliação são, por norma, desenvolvidas de forma isolada, sem perspetiva de articulação de procedimentos ou partilha de informação. Neste sentido, deve ser realizado um esforço na promoção de uma cultura de avaliação integrada, executada com harmonização e articulação entre exercícios de avaliação, e com a perspetiva de criação de uma base de conhecimento sólida constituída com as evidências e o conhecimento produzido nas várias experiências de avaliação.

Relativamente ao contexto nacional, a investigação conclui que em Portugal a atividade do OT não verifica uma cultura de avaliação face às respetivas PPBT, nem é prática corrente a promoção de uma monitorização regular e sistemática das dinâmicas territoriais.

No panorama nacional subsiste uma descrença na monitorização e avaliação por parte dos vários níveis de governo (nacional, regional e local), tanto da parte do corpo técnico como do executivo. Além do desconforto relativo às responsabilidades que lhes possam ser inculcadas, as estruturas administrativas revelam receio das consequências e limitações que os resultados da avaliação podem trazer, no presente e no futuro, ao nível da sua atuação. Esta situação leva a que muitas vezes se tomem primeiro as decisões e só depois se proceda à realização de uma avaliação que já se encontra condicionada à partida no sentido de suportar uma opção de planeamento que foi tomada.

2 – Realizar um ponto de situação ao nível das experiências de monitorização e avaliação no contexto do SGTP, focando em particular o âmbito local e as experiências aí realizadas, designadamente associadas à produção de Relatórios de Estado do Ordenamento do Território (REOT) Locais.

Este objetivo foi atingido pela investigação através de revisão da literatura, estudos de caso e entrevistas a especialistas, sendo a discussão apresentada na

Parte I do documento, no capítulo I e II (ver Cap. I – 5.5 e Cap. II – 6.6). A realização deste objetivo específico suportou o desenvolvimento do artigo científico “Dinâmicas Territoriais: experiências de monitorização e avaliação ao nível local em Portugal” in TRIGUEIROS, C. (Coord.) (2017). A Língua que Habitamos. IV Seminário Internacional – AEAULP, Abril de 2017 em Belo Horizonte e Inhotim.

O ponto de situação realizado representa uma sistematização que se apresentava premente no seio da avaliação no SGTP.

A monitorização e avaliação no SGTP é assegurada há duas décadas pela figura do REOT que, desde da sua criação, se verificou de fraca institucionalização e com um nível de produção muito baixo. Neste sentido, a investigação conclui que a integração da avaliação não pode ser assegurada apenas por imposição legal, necessitando de ser complementada pela via da promoção e consciencialização.

É também conclusão da investigação que a falta de regularidade, uniformidade e articulação na produção do REOT local se encontra relacionada com a falta de disponibilização das orientações metodológicas para a sua produção por parte da administração central. A falta de harmonização entre relatórios identificada pela investigação é notória, em especial no que diz respeito à sua estruturação e articulação entre dados, informações e indicadores.

A investigação conclui que existe um volume considerável de informação que circula de modo disperso no âmbito local e que, quando reunida, revela problemas de agregação porque é produzida sem princípios de articulação ou utilização futura. Ainda assim, a investigação disponibiliza uma matriz de análise (ver anexo 11) onde identifica os indicadores comuns aos vários REOT analisados, constituindo-se uma base de referência que suportou a construção do sistema de indicadores do MDT (ver anexo 27 e anexo 28).

3 - Estruturar uma abordagem metodológica para a construção de um sistema de indicadores e método de monitorização das dinâmicas do território, tendo em conta a definição de um conjunto de princípios, fases e procedimentos que devem alicerçar a construção de qualquer método de avaliação de PPBT.

Este objetivo foi atingido pela investigação com o suporte teórico produzido na Parte I do documento e com recurso a entrevistas a especialistas, sendo a discussão apresentada na Parte II do documento, no capítulo III, em 8 - princípios a considerar na construção de um método ou sistema de monitorização, e 9 - metodologia para a construção de um método (MM). A MM foi apresentada e discutida no 2º Encontro Nacional de Investigação em Arquitetura (2018).

A investigação conclui que a construção de um método de monitorização e avaliação deve seguir um conjunto de procedimentos necessários para garantir a conceção de uma ferramenta viável, coerente e útil. Estes procedimentos representam três etapas que garantem a adequação do método ao contexto em que vai ser aplicado e

seguem os princípios da utilidade, incrementalidade, regularidade, articulação, harmonização, seletividade, economia de meios e isenção da avaliação.

4- Definir um conjunto estruturado de indicadores para monitorização das dinâmicas territoriais de âmbito local, tendo em vista a obtenção de leituras territoriais multi-escalares e tendo em conta no quadro legal e regulamentar de OT em vigor.

Este objetivo foi atingido pela investigação com o suporte na aplicação da metodologia para a construção de um método (MM) (ver 9 - metodologia para a construção de um método (MM)) e com recurso a entrevistas a especialistas, sendo a discussão apresentada na Parte II do documento, no capítulo III, em 10 - Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT). O MDT e respetivo sistema de indicadores foi apresentado e discutido nas diversas entrevistas a especialistas, tendo sido progressivamente melhorado com a introdução dos contributos recebidos.

A criação do MDT revela que a avaliação de PPBT nos vários âmbitos do SGTP está dependente da monitorização na escala local. Sem ações de monitorização harmonizadas e articuladas, com o detalhe e rigor que apenas é possível na escala local, não é possível reunir a informação necessária à avaliação das PPBT.

Neste sentido, o MDT oferece uma proposta concreta de um método de avaliação estruturado, passível de ser implementado e aplicado nas circunstâncias atuais e pelos atores que atualmente estão em cena, elaborado com um sentido de realismo e aplicabilidade face ao atual SGTP.

5 – Aplicar a metodologia e sistema de indicadores proposto a um caso de estudo em concreto, com o intuito de testar a sua aplicação e potencial implementação a nível municipal, retirando aprendizagens associadas a possíveis limitações, melhorias ou recomendações.

Este objetivo foi atingido pela investigação com o suporte na aplicação do MDT ao caso de estudo da Amadora (ver 11 - Método para a Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Territoriais (MDT)), sendo a discussão apresentada na Parte II do documento, no capítulo IV.

A investigação beneficiou do protocolo de colaboração e partilha de informação entre a FAUL e a CMA no acesso a dados e informações úteis à aplicação do MDT (2018), e os resultados da aplicação do MDT ao caso de estudo foram apresentados e discutidos em entrevista com o Sr. Vereador com o pelouro da Gestão Urbanística à data.

6 – Sistematizar um conjunto de fatores críticos e também de recomendações para a melhoria das condições de monitorização e avaliação em OT.

Este objetivo foi atingido pela investigação sendo apresentado ao longo de todo o documento um conjunto de reflexões que são sistematizadas na discussão apresentada na Parte II do documento, nos capítulos III e IV, ao longo das considerações finais e nas recomendações e trabalhos futuros.

A aplicação do MDT ao caso de estudo não foi possível na sua amplitude máxima, nomeadamente no que diz respeito à produção dos vários indicadores.

A aplicação do MDT ao caso de estudo da Amadora revelou que o âmbito local ainda não se encontra capaz de dar resposta às exigências inerentes à aplicação de um método de avaliação, sendo evidentes os desafios existentes na produção de evidências territoriais no município.

Neste sentido, a investigação identificou um conjunto de limitações que se dividem em dois temas: (1) Limitações operativas da aplicação do MDT; e as (2) Limitações da MDT-Amadora 2019.

As (1) limitações operativas relacionam-se com a falta de uma cultura de avaliação do OT na CMA, que à semelhança do restante panorama nacional remete para a escassez de informação de base territorial que permita a realização de análises atualizadas.

As (2) limitações da MDT-Amadora 2019 relacionam-se com o alcance das leituras e interpretações que a análise permite extrair. Neste aspeto, a MDT revela dificuldade de articulação com PP desatualizadas e que não se encontrem em sintonia com o quadro legal e regulamentar em vigor.

Ainda assim, a aplicação do MDT à Amadora representa a realização de um exercício de avaliação, o que no panorama atual representa em si um sucesso, correspondendo a um exercício de avaliação que, embora apresente as suas limitações, permite a interpretação do estado atual do OT e cujo resultado pode ser utilizado em análises futuras.

Isto porque na aplicação, a investigação garante a leitura do estado atual do OT, das dinâmicas territoriais possíveis de analisar, e assegura a possibilidade de leitura no futuro.

B - LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

A investigação deparou-se com uma série de constrangimentos que originaram um conjunto de limitações à sua realização.

Face à complexidade inerente à aplicação do MDT ao caso de estudo, a investigação deparou-se com limitações em termos de tempo e recursos.

A limitação em termos de tempo é um dos motivos que justificam o facto do MDT apenas ter sido aplicado ao caso de estudo da Amadora. A complexidade das temáticas envolvidas exigiu à investigação a realização de entrevistas com técnicos da CMA, entrevistas estas que estiveram condicionadas à sua agenda e disponibilidade.

Em acrescento, a investigação necessitou de consultar de forma integral um conjunto vasto de documentos e relatórios extensos produzidos pela CMA, no sentido de identificar qual a informação acessível.

A existência e o acesso à informação representam a maior limitação à investigação, uma vez que não permitiram a aplicação do MDT ao caso de estudo da Amadora na sua plenitude. A investigação deparou-se com um panorama de escassez de dados e informações de base territorial, onde a informação disponível se encontrava dispersa e produzida sem critérios de articulação e harmonização. Neste sentido, a investigação necessitou de dedicar um período de tempo considerável (2017- 2019) à recolha e tratamento dos dados e informações a utilizar na aplicação ao caso de estudo.

A realização de entrevistas representou um grande peso no processo de investigação adotado. Neste aspeto, a investigação deparou-se com duas dificuldades, o acesso a especialistas para entrevistar e a conciliação de agendas, traduzindo-se ambas em limitações da investigação. O acesso aos especialistas, o tempo de resposta e a conciliação de agendas para a realização de entrevistas revelou-se moroso e impossibilitou a sua extensão a um conjunto mais extenso de especialistas. Ainda assim, foram entrevistados 34 especialistas ou envolvidos na temática, entre técnicos e agentes decisores.

C - RECOMENDAÇÕES E TRABALHOS FUTUROS

As recomendações e trabalhos futuros organizam-se em dois grupos, um primeiro grupo voltado para a vertente operativa e um segundo direcionado para a vertente de investigação.

Atualmente, o acompanhamento e avaliação de PP em Portugal segue um percurso que não se coaduna com o objetivo e ambição de desenvolvimento sustentável, marcado por políticas cada vez mais territorializadas, flexíveis e adaptativas a eventuais alterações de contexto. A passagem de uma ótica de política reativa para uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados, é premente ao nível das práticas de OT no SGTP.

As PP no SGTP têm vindo a evoluir de forma insustentável. O SGTP dispõe de um edifício organizacional e procedimental no qual o regime de criação ou revisão de PP ultrapassa o regime de avaliação dessas mesmas políticas. Nos últimos tempos têm sido reformuladas PP tendo por base a política vigente sem que esta, ou os resultados da sua implementação, tenham sido alvo de qualquer avaliação ou escrutínio.

Neste sentido, as principais recomendações na vertente operativa correspondem a ações que se perspetivam úteis na credibilização e operacionalização da monitorização e avaliação. São ações cruciais e que contradizem o atual panorama Português no qual se têm produzido muita PP e se tem realizado pouca avaliação.

- I. Recorrer à avaliação como método de identificação de boas práticas e como processo de justificação de tomada de decisão, contrariando a conotação negativa associada à sua terminologia;
- II. Promover a realização regular de ações de monitorização e avaliação das PPBT e dos seus impactos nos vários âmbitos do SGTP;
- III. Promover a realização de ações de monitorização e avaliação do quadro legal e regulamentar que suporta a atividade do OT;
- IV. Atualmente, o panorama reverte para uma situação em que se assiste a reformas a mais e avaliações a menos, realizando-se alterações à legislação e ao quadro legal e não se avaliando o seu desempenho. Do mesmo modo que a avaliação da PPBT beneficia o seu ciclo de vida, também a avaliação do impacto do enquadramento do edifício legal e regulamentar em vigor dado, merece ser acompanhado e avaliado;

- V. Disponibilizar um método para a aplicação dos mecanismos e ferramentas de monitorização e avaliação previstos no SGTP. Neste aspeto, o MDT representa um método a considerar;
- VI. Agilizar a produção de análises com a criação de repositórios de dados e informações, que centralizem de forma desagregada e georreferenciada toda a informação de base territorial que pode vir a ser útil na realização das avaliações;
- VII. Criação de uma rede de Observatórios do Território, nos três âmbitos do SGTP, promover a passagem de uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado e participativo, onde a monitorização das dinâmicas territoriais assuma um papel de excelência na tomada de decisão e na definição de PP (ver figura 30);

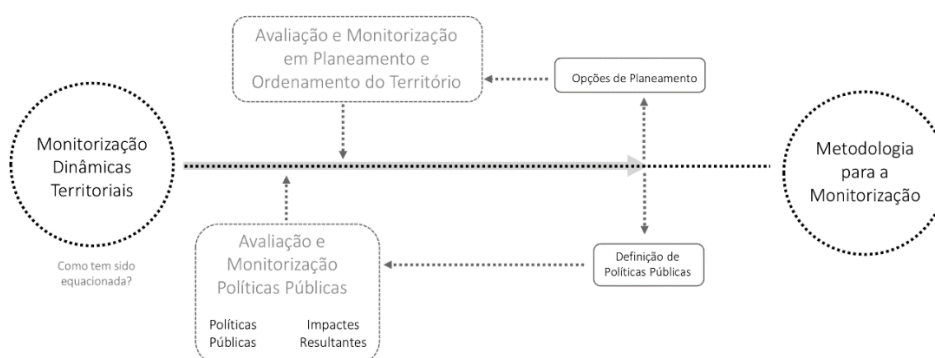


Figura 30: Monitorização das Dinâmicas Territoriais na definição de Políticas Públicas.
Fonte: Elaboração do autor.

A vertente de investigação tem vindo a dar destaque ao desenvolvimento de teorias e métodos de avaliação de PP, sendo notória a necessidade de promoção dos princípios de agregação, harmonização e comparabilidade entre dados, informações, procedimentos e análises. Neste sentido, a tese aponta um conjunto de linhas de investigação que merecem ser estudadas no futuro.

- i. Devem ser investigados métodos de comparabilidade e interoperabilidade entre sistemas de monitorização e avaliação, aumentado a sua utilidade e utilização;

- ii. Deve ser dada primazia ao desenvolvimento de métodos que permitam uma abordagem de avaliação multi-escalar, articulada e harmonizada;
- iii. Promover a investigação ao nível da criação de métodos de avaliação suportados na informação que existe e enquadrados no contexto atual, permitindo dar resposta rápida à urgência em produzir análises de avaliação e evitando a morosidade implícita à produção de nova informação;
- iv. Deve ser investigada a introdução de flexibilidade na avaliação, permitindo que a avaliação decorra segundo um exercício personalizável ao objeto em análise e sem comprometer a sua coerência e articulação com outras análises;
- v. Devem ser promovidos esforços no sentido de criar uma rede de observatórios nos vários âmbitos do SGTP, articulados e segundo uma lógica de alimentação sistémica *bottom-up* onde, e.g., os observatórios locais alimentam o observatório regional. Deste modo, deve ser estudado o modo como a estrutura do observatório pode ser criada e implementada para que possa funcionar de forma fluida e viável;
- vi. Devem ser estudadas estratégias de síntese e comunicação dos resultados da avaliação. Em primeiro lugar, contribuindo para uma maior transparência e abertura das práticas da avaliação à população. Em segundo, numa perspetiva de aumentar a utilidade da avaliação e dos seus resultados, disponibilizando uma leitura rápida e objetiva das conclusões da análise para que possam ser consideradas na tomada de decisão.

A investigação desenvolvida representa, deste modo, um contributo profícuo e desejado no acompanhamento e avaliação das PPBT em Portugal, contribuindo para dar resposta a uma necessidade premente da conjuntura atual do SGTP e dos atores envolvidos nas matérias do OT, de forma realista e considerando o quadro regulamentar da PP de OT e urbanismo. Por um lado, com a criação do método MDT que disponível um contributo metodológico ativo no acompanhamento, recolha e processamento de informação de base territorial de forma harmonizada e agregável, necessário à criação de um sistema de monitorização harmonizado a nível nacional. Por outro lado, com a investigação teórica e a sistematização do ponto de situação do SGTP ao nível das práticas de monitorização e avaliação em OT, reforçando a importância de investir na monitorização das dinâmicas territoriais no âmbito local, promovendo a territorialização das políticas públicas e indo ao encontro das orientações internacionais e Europeias que respeitam à avaliação das políticas públicas, designadamente as que têm sido veiculadas no quadro da Política de Coesão Europeia (PCE), em particular e mais recentemente no âmbito do Portugal 2020 (PT 2020).

Referências

*Produzido com recurso ao software Zotero – vers. 5.0.74

- AAP, American Academy of Pediatrics, 2008. Evaluating Your community-based program. Part II: Putting your evaluation plan to work.
- Abrahams, G., 2014. What “Is” Territorial Cohesion? What Does It “Do”? Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts. *European Planning Studies* 22, 2134-2155. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.819838>.
- Abrantes, P., 2016. Atlas Digital: Ordenamento e Planeamento do Território.
- AD URBEM, Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, 2010. Avaliação da Políticas de Ordenamento do Território e de Urbanismo no Espaço Europeu e nos Âmbitos Nacional, Regional e Municipal. Atas do Encontro Anual da AD URBEM, 26 e 27 de Novembro 2010., AD URBEM-Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção. ed. AD URBEM.
- Adro Lopes, M.C. do, 2013. A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente, in: IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as Do CES. Presented at the Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s), FEUC, FEUC, Coimbra.
- Aguiar, M.M., 2002. A história do ordenamento do território como instrumento operativo. *Sociedade e Território*, Lisboa, Afrontamento 34, 143–148.
- Albrechts, L., 2004. Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31, 743–758. <https://doi.org/10.1068/b3065>.
- Alexander, E. R., 2016. *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects*. Routledge, New York.
- Alexander, Ernest R, 2016. There is no planning—only planning practices: Notes for spatial planning theories. *Planning Theory* 15, 91–103. <https://doi.org/10.1177/1473095215594617>.
- Alexander, E.R., 2001. Evaluations and rationalities: Reasoning with values in planning, in: *The Future of Planning and Evaluation within It*. Presented at the International seminar in honour of Nathaniel Lichfield, London.
- Alexander, E.R., 1985. From idea to action: notes for a contingency theory of the policy implementation process. *Adm. Soc.* 403-426.
- Alexander, E.R., Faludi, A., 1989. Planning and Plan Implementation: Notes on Evaluation Criteria. *Environ Plann B Plan Des* 16, 127-140. <https://doi.org/10.1068/b160127>.
- Almeida Costa, P. de, 2003. Elaboração do Plano Director Municipal de Ourém, in: *Atas Do 1.º Seminário Em Engenharia Do Território*. Presented at the 1.º Seminário em Engenharia do Território, IST, Lisboa, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 71-75.

- Almeida, A.J. de, 2015. Experiências locais em sistemas de indicadores urbanos - Workshop Medir a Cidade - Fórum das Cidades. 21 de setembro 2015.
- Alves, R.M.A., 2015. Workshop Medir a Cidade. Experiências em sistemas de indicadores para os territórios urbanos.
- Alves, R.M.A., 2014. Nota introdutória (Director-Geral), in: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 - Relatório. Direcção-Geral do Território, Lisboa, pp. 15-16.
- Alves, R.M.A., 2007. Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Alves, R.M.A., 2001. Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português: Contributos para uma Intervenção Renovada. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Amado, A.R., 2018a. Construção de um Método para a Monitorização das Dinâmicas Territoriais (MDT). Presented at the 2º Encontro Nacional de Investigação em Arquitetura, Porto.
- Amado, A.R., 2018b. Técnicas De Planeamento: Avaliação Dos Processos Nas Escalas Regional E Local, in: Re thinking Oé-Cusse - Timor-Leste (Repensar Oé-Cusse - Timor-Leste). IST Press, Instituto Superior Técnico, Lisboa, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 275–281.
- Amado, A.R., 2014a. Avaliação no Processo de Planeamento e Gestão das Frentes de Água: necessidade de incorporar no Plano Director Municipal ações de antecipação, gestão e adaptação, in: Architecturas do Mar, da Terra e do Ar – Architectura e Urbanismo na Geografia e na Cultura. Presented at the 3º Seminário Internacional de Architectura Urbanismo e Design da Academia de Escolas de Architectura e Urbanismo de Língua Portuguesa, AEAULP.
- Amado, A.R., 2014b. The River as an Urban Element. Fundação Serra Henriques, Lisboa.
- Amado, A.R., 2012. O Estuário do Tejo em 2100: Projectar a Frente Ribeirinha em Cenários de Alterações Climáticas - O Rio como Elemento Urbano (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Architectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Amado, A.R., Amado, M.P., Nunes da Silva, F., Heitor, T.V., Moura, E.R., Ramalhe, I., Freitas, J.C., Silva, A.A., Cambra, P., Baptista Fernandes, L., Lopes, R., da Silva Pinto, R., Miranda, S., 2018. Planning without Baseline Information: Delimitation of Urban and Rural Settlements in Oé-Cusse Ambeno, Timor-Leste. *Journal of Urban Planning and Development* 144, 05018016. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000462](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000462).
- Amado, A.R., Cavaco, C.S., 2017. Dinâmicas Territoriais: experiências de monitorização e avaliação ao nível local em Portugal, in: A Língua Que Habitamos - Desafios à Cidade. Facetas de Uma Urbanização Em Ritmo Acelerado. Presented at the 4º Seminário Internacional de Architectura Urbanismo e Design da Academia de Escolas de Architectura e Urbanismo de Língua Portuguesa, AEAULP, Belo Horizonte, Brasil, pp. 322-335.
- Amado, A.R., Cavaco, C.S., 2015. Benefits of Evaluation in Spatial Planning: Learnings from Three Methodologies. *Int. Journal for Housing Science* 27-38.
- Amado, A.R., Ramalhe, I., Freitas, J.C., Moura, E.R., Silva, A.A., Amado, M.P.,

2017. PROCESSO DE PLANEAMENTO PARTICIPADO: O caso do Plano Director de Ordenamento Territorial da Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno – Timor-Leste (2016). Presented at the Congresso Internacional Projetar a Cidade com a Comunidade: Reflexões Sobre Processos Participados, Lisboa.
- Amado, Miguel, Lopes, T., Moura, E.R., Freitas, J.C., Ribeiro, M.R., 2011. Avaliação da Sustentabilidade do PDM. Presented at the 6º CLME - CONGRESSO LUSO-MOÇAMBICANO DE ENGENHARIA, INEGI, Maputo, Moçambique.
- Amado, M.P., 2013. Planeamento Regional e Urbano. (Aula Teórica). Mestrado Integrado em Engenharia Civil, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa.
- Amado, M.P., 2005. Planeamento Urbano Sustentável, 1º. ed. Caleidoscópio, Casal de Cambria.
- Amado, M.P., Poggi, F., Amado, A.R., 2014. Oeiras E-City: Modelo de Cidade Energeticamente Eficiente, 1st ed. Caleidoscópio, Casal de Cambria.
- Amado, M.P., Poggi, F., Amado, A.R., Breu, S., 2017. A Cellular Approach to Net-Zero Energy Cities. *Energies* 10 (11):1826. <https://doi.org/10.3390/en10111826>
- AML, Á.M. de L., 2016. Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa. AML, Lisboa.
- Amorim, J.A.V.D., 2009. Modelo de monitorização e acompanhamento da avaliação ambiental estratégica através do Balanced Scorecard (masterThesis). Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Antunes, C., Coutinho, J., 2010. O princípio da legalidade faz parte do direito urbanístico? in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 23-30.
- Antunes, F., 2004. Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: A estruturação global de uma inovação nacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, 101-125.
- Antunes, J.C., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 19 Dezembro, CMA - Câmara Municipal da Amadora.
- Antunes, J.C., Costa, D., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Outubro 2017, CMA - Câmara Municipal da Amadora.
- Antunes, J.C., Ruas, A.P., Ramos, S., Sequeira, A.A., Marques, B.P., 2010. Monitorização e Avaliação de Políticas de Ordenamento do Território: o caso do Concelho de Palmela, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 158-168.

- APA, Associação Portuguesa do Ambiente, 2008. Relatórios do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território em Portugal - 20 anos, Agência Portuguesa do Ambiente. ed. Agência Portuguesa do Ambiente, Lisboa.
- Arts, J., Caldwell, P., Morrison-Saunders, A., 2001. Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions — findings from a workshop at the IAIA 2000 conference. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19, 175-185. <https://doi.org/10.3152/147154601781767014>.
- Auclair, C., 1997. The UNCHS (Habitat) Indicators Program, in: *Sustainability Indicators Report of the Project on Indicators of Sustainable Development*. Wiley, New York, pp. 288-292.
- Ayob, A.H., Morell, J.A., 2016. The historical path of evaluation as reflected in the content of Evaluation and Program Planning. *Evaluation and Program Planning* 58, 20-27. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2016.05.006>.
- Azaïs, C., 2000. Temps et travail. Une lecture de la dynamique territoriale. Presented at the XXXVI Colloque de L'Association de Science Régionale de Langue Française, Crans Montana (Suisse), pp. 6–9.
- Baehr, M., 2005. Distinctions between Assessment and Evaluation, Coe College, Faculty Guidebook, pp. 441-444.
- Baer, W.C., 1997. General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans. *Journal of the American Planning Association* 63, 329–344. <https://doi.org/10.1080/01944369708975926>.
- Balla, S.J., Lodge, M., Page, E.C. (Eds.), 2015. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford Handbooks. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Bana e Costa, C.A., Beinat, E., 2011. Métodos e Técnicas de Análise Regional, in: *Compêndio de Economia Regional*. pp. 611–645.
- Barata, J.P.M., 1986. Eficácia e incerteza na intervenção planeada. INA: IED, Lisboa.
- Barca, F., 2009. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels: Directorate General for Regional Policy, European Commission.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A., 2012. The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*. *Journal of Regional Science* 52, 134–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Barranco, R., 2017. LUISA territorial modelling platform and Urban Data Platform. Fundação Calouste Gulbenkian. Apresentação – 12 Setembro 2017.
- Barroso, S., 2014. Desenvolvimento urbano das políticas europeias à Região de Lisboa e Vale do Tejo. Presented at the Ciclo de Conferências Urbanismo, Ambiente e Desenvolvimento Regional, CCDR-LVT, Lisboa.
- Barrow, C.J., 1995. Sustainable development: concept, value and practice. *Third World Plann Rev* 17, 369-386.
- Batista e Silva, J., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 18 Janeiro, IST -

Instituto Superior Técnico.

- Batista e Silva, J., 2017a. Sebenta da disciplina de Avaliação de Planos e Decisão Pública (V.2017). IST - Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Batista e Silva, J., 2017b. Tertúlia sobre modelo de construção soluções com suporte na aplicação de métodos participativos de decisão.
- Batista e Silva, J., 2006a. Metodologias de monitorização em planeamento urbanístico, in: XII Jornadas Da Associação Portuguesa de Urbanistas. Almada.
- Batista e Silva, J., 2006b. Textos de Apoio da disciplina “Avaliação de Planos e Monitorização”, do MUGT, IST, Secção de Urbanismo, Transportes, Vias e Sistemas.
- Batista e Silva, J., 2004. Sistemas de monitorização do estado do ordenamento do território e da realidade socio-económica do concelho de Palmela, in: [Atas Das] XI Jornadas Da Associação Portuguesa de Urbanistas. Santa Maria da Feira.
- Batista e Silva, J., 2003. Avaliação do Processo de Planeamento, in: Atas Do 1.º Seminário de Engenharia Do Território - Planear, Transformar, Gerir, Editado Por J. A. Ferreira et Al. Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Batista e Silva, J., 2002. Avaliação de Planos e Monitorização – A avaliação da Conformidade Objetivos. Resultados de um PDM. “Revista Sociedade e Território” nº 34. Porto, Edições Afrontamento 124-142.
- Batista e Silva, J., 2000. Monitorização de planos e a sua operacionalização no quadro da Lei de Bases, in: Atas Das VIII Jornadas Da Sociedade Portuguesa de Urbanistas.
- Batista e Silva, J., 1998. A função monitorização em planeamento urbanístico ao nível municipal - MAPA, um modelo para apoio à programação de ações por objetivos (Dissertação para a obtenção de grau de Doutor em Engenharia Civil). UTL - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Batista e Silva, J., 1997. Monitorização e processo de planeamento ao nível local. Informação estatística regional 6-18.
- Batista e Silva, J., Landeiro, C., Gonçalves, J., Soares, R., Cambra, P., 2009. Participação Pública e Monitorização de Planos e Projetos. Presented at the Métodos e Técnicas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável – A experiência dos projetos Polis, Lisboa, Parque Expo, pp. 139-172.
- Baud, P., Bourgeat, S., Bras, C., Mota, R., Atanásio, J., 1999. Dicionário de Geografia. Plátano - Edições Técnicas, Lisboa.
- Beas, D.J., 2011. Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo N° 95 Programa Dinámicas Territoriales Rurales & Documento de Trabajo N° 6 Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo.
- Bellush, J., 1981. The politics of policy implementation. By Robert Nakamura and Frank Smallwood. St. Martin's Press, 175 Fifth Avenue, New York 10010, 1980. xii, 201 pp. Nat Civic Rev 70, 553–556. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100701010>.
- Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., Dixon, J., 2006. What Makes Plan Implementation Successful? An Evaluation of Local

- Plans and Implementation Practices in New Zealand. *Environ and Planning B: Planning Design* 33, 581-600. <https://doi.org/10.1068/b31166>.
- Berke, P., Manta Conroy, M., 2000. Are We Planning for Sustainable Development? An Evaluation of 30 Comprehensive Plans. *Journal Of The American Planning Association* 66, 21-33. <https://doi.org/10.1080/01944360008976081>.
- Bertraud, A., Malpezzi, S., 2001. The Spatial Distribution of Population in 35 World Cities: The Role of Markets, Planning, and Topography (Wisconsin-Madison CULER working paper). University of Wisconsin Center for Urban Land Economic Research, Madison, Wisconsin, EUA.
- Bina, O.C., 2004. Re-conceptualising strategic environmental assessment: theoretical overview and case study from Chile (Thesis). University of Cambridge.
- Blanco, I., Comà, R., 2003. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno de la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública* 12, 5–42.
- Bourdin, A., 2011. O urbanismo Depois da Crise / L'urbanisme d'après crise. Livros Horizonte.
- Bovens, M., Hart, P. 't, Kuipers, S., 2008. The Politics of Policy Evaluation. *The Oxford Handbook of Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0015>.
- Branco, R., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 23 Novembro, Câmara Municipal de Lisboa.
- Brandão Alves, M., 1997. Multidimensionalidade do espaço: do espaço objeto ao espaço sujeito e à ordem no território, *Série Didáctica*. ed. CIRIUS – Centro de Investigações Regionais e Urbanas, Lisboa.
- Breda Vázquez, I., Conceição, P., 2010. A avaliação de programas e políticas urbanas em contextos de diversidade e fragmentação: requisitos metodológicos, in: *Ad URBEM, Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução Do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008. Atas Do Encontro Anual Da Ad URBEM, 12 de Dezembro de 2008. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad URBEM, Lisboa*, pp. 69–78.
- Breheny, M., 1997. Urban compaction: feasible and acceptable? *Cities, Sustainable Urban Development* 14, 209–217. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(97\)00005-X](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(97)00005-X)
- Brown, A.L., Thérivel, D.R., 2000. Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18, 183–189. <https://doi.org/10.3152/147154600781767385>.
- Bruton, M., D.J. B., M.J. Nicholson, Wales, C.M.J.B.R.B. for, Nicholson, D., 2013. *Local Planning In Practice*. Routledge, New York.
- Buckley, M., 1988. Multicriteria Evaluation: Measures, Manipulation, and Meaning. *Environ Plann B Plann Des* 15, 55–64. <https://doi.org/10.1068/b150055>.
- Budić, I.Z.D., 1994. Effectiveness of Geographic Information Systems in Local Planning. *Journal of the American Planning Association* 60, 244–263.

<https://doi.org/10.1080/01944369408975579>.

- Cabral, J., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 20 Novembro, FA-UL - Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.
- Caetano, M., Marcelino, F., 2017. CORINE Land Cover de Portugal Continental 1990-2000-2006-2012. Relatório Técnico.
- Cambra, P., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 18 Setembro, IST - Instituto Superior Técnico.
- Campos, V., 2011. O Sistema Nacional de Indicadores de Ordenamento do Território e a sua articulação com outros sistemas de indicadores. Seminário Nacional "Indicadores de Combate à Desertificação para Portugal".
- Campos, V., 2010. A avaliação da gestão territorial em Portugal. Um ponto de situação, in: Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal. Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 13-21.
- Campos, V., 2010. Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, in: «Nota de Apresentação» in Livro de Atas Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política de Ordenamento Do Território E de Urbanismo. Génese E Evolução Do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008. AD URBEM - Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção.
- Capucha, L., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 20 Novembro, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- Capucha, L., Almeida, J.F. de, Pedroso, P., Silva, J.A.V. da, 1996. Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal.
- Carmo, F., 2010. Intervenção da secretaria de estado do ordenamento do território e das cidades, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal., AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 7-10.
- Carvalho, L.A.T.S.M. de, 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 21 Novembro, FA-UL - Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.
- Carvalho, J., 2014. Planeamento Municipal. Presented at the Seminário O 25 de Abril e o Poder Local Democrático, Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, Évora.
- Carvalho, J., 2012. Dos Planos à Execução Urbanística. Almedina, Coimbra, Portugal.
- Castelo Branco, M., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 17 Janeiro, DGT - Direção Geral Território.

- Catanese, A.J., 1988. Urban Planning, 2 Sub edition. ed. Mcgraw-Hill College, New York.
- Catita, A., Vilares, E., Caldeira, J., 2011a. Documento Técnico DGOTDU 11/2011. Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. 2.º Relatório de Progresso. DGOTDU - Direcção-Geral do Território e Desenvolvimento Urbano, Ministérios do Ambiente e do Ordenamento do Território, DGOTDU - Campo Grande, 50, 1749-014 Lisboa - Portugal.
- Catita, A., Vilares, E., Caldeira, J., Neto, S., 2011b. Documento Técnico DGOTDU 7/2011. Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. 1.º Relatório de Progresso. DGOTDU - Direcção-Geral do Território e Desenvolvimento Urbano, Ministérios do Ambiente e do Ordenamento do Território, DGOTDU - Campo Grande, 50, 1749-014 Lisboa - Portugal.
- Cavaco, C., 2018. Urbanismo como política pública. Que mudanças de azimute? TPU – Território, Planeamento e Urbanismo. Teoria e prática 78-104.
- Cavaco, C., Alves, N., Guimarães, P., Dierendonck, C., Alves, P., Machado, A., Rodrigues, P., Marques, M., Paulos, C., 2016. Avaliação e aprendizagem. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa.
- Cavaco, C.S., 2015. Experiências locais em sistemas de indicadores urbanos - Workshop Medir a Cidade - Fórum das Cidades. 21 de setembro 2015.
- CCDR, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2016. Guia Orientador Revisão do PDM.
- CCDR, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2011. Norma de Procedimentos. Tramitação dos processos de Alteração de Planos Directores Municipais.
- CCDR, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2008. Norma de Procedimentos. Tramitação dos processos de Suspensão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.
- CCDR-LVT, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2014. Ponto de Situação da Revisão dos PDM da Área da CCDR-LVT em 30 de Abril 2014.
- CCDR-LVT, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2017. Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo. CCDR-LVT, Lisboa.
- CCDR-LVT, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2016. Apresentação OADRL [WWW Document]. Apresentação OADRL- Acompanhamento das dinâmicas regionais em Lisboa e Vale do Tejo. URL <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/apresentacao-oadrl/9007.htm> (accessed 7.30.18).
- CCDR-LVT, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2008. Definição de âmbito do estudo de impacte ambiental (PDA).
- CDCP, Centers for Disease Control and Prevention, 2011. Developing an Effective Evaluation Plan. Atlanta, Georgia: Centers for Disease Control and Prevention, Prevention and Health Promotion. National Center for Chronic

Disease Prevention and Health Promotion.

- CE, Comissão Europeia, 2014. Uma introdução à Política de Coesão da UE para 2014-2020. CE - Comissão Europeia.
- CE, Comissão Europeia, 2013. Commission Staff Working Document: Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System.
- CE, Comissão Europeia, 2008. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, Raphaël Goulet, Comissão Europeia, DG Política Regional. ed. CE - Comissão Europeia.
- CE, Direcção-Geral Política Regional - Comissão Europeia, Bruxelas, 2006. Documentos de Trabalho sobre a metodologia. Orientações sobre a metodologia para a realização de análises custo-benefício. (Desenvolvimento temático, impacto, avaliação e ações inovadoras), Documento de Trabalho 4.
- CE, Unidade Responsável pela avaliação DG Política Regional Comissão Europeia - Comissão Europeia, Bruxelas, 2003. Manual de Análise de custos e benefícios dos projectos de investimento.
- CEMAT, European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning, 2010. CEMAT Moscow Declaration on Future Challenges: Sustainable Spatial Development of the European Continent in a Changing World [Document 15 CEMAT (2010) Final 8E], Strasbourg, France: CEMAT Secretariat, Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division, Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage, Council of Europe.
- Chaker, A., El-Fadl, K., Chamas, L., Hatjian, B., 2006. A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries. Environmental Impact Assessment Review 26, 15-56. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2004.09.010>.
- Chateau, C., 2016. O Princípio da Subsidiariedade. Fichas técnicas sobre a União Europeia.
- Chelimsky, E., 2006. Contextual Challenges for Evaluation Practice, in: The SAGE Handbook of Evaluation. SAGE Publications Ltd, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London England EC1Y 1SP United Kingdom, pp. 293–314. <https://doi.org/10.4135/9781848608078.n13>
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2019. Relatório e Contas - 2018. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2018. Relatório e Contas - 2017. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2017a. Carta da Área de Influência dos Estabelecimentos de Educação e Ensino 2016/2017. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2017b. Carta de Agrupamentos de Escolas 2016/2017. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2016. Termos de Referência para a Revisão do PDM Amadora. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.

- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2015. Avaliação da Execução do PDM, Planos e Loteamentos por UOP - 1994 a 2014. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2014a. Amadora em Números. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2014b. Relatório do Estado do Ordenamento do Território. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2014c. Relatório do Estado do Ordenamento do Território - Sumário Executivo. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2010a. Contributo do Município da Amadora para o parecer final da comissão consultiva de alteração ao PROTAML. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2010b. Relatório da Carta Educativa da Amadora: Relatório de Monitorização 2007-2010. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2007a. Relatório da Carta Educativa da Amadora. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2007b. Relatório do Estado do Ordenamento do Território. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 2002. Relatório da Carta de Equipamentos Saúde. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal da Amadora, 1994. Plano Director Municipal da Amadora. Câmara Municipal da Amadora, Amadora.
- CMA, Câmara Municipal de Alcanena, 2009. Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de corrupção e infrações conexas.
- CMA, Câmara Municipal de Almada., 2008. Relatório de Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Identificação dos Principais Factores de Evolução do Município. CMA.
- CMAB, Câmara Municipal de Aguiar da Beira, 2014. Relatório sobre o estado do ordenamento do território de Aguiar da Beira. CMB, Aguiar da Beira.
- CMAF, Câmara Municipal de Alfândega da Fé. 2008. Relatório de Avaliação da Execução do Plano Director Municipal e Caracterização da Evolução das Condições Económicas, Sociais, Culturais e Ambientais que determinaram a respetiva revisão (Técnico). Alfândega da Fé.
- CML, Câmara Municipal de Lisboa, 2011. Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território - REOT. CML, Lisboa.
- CML, Câmara Municipal de Lisboa, 2016. REOT 2015 - Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território. Volume I. CML, Lisboa.
- CML, Câmara Municipal de Lisboa, 2009a. Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território - REOT. CML, Lisboa.
- CML, Câmara Municipal de Lisboa, 2009b. Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território - REOT. CML, Lisboa.
- CML, Câmara Municipal de Lisboa, 2009c. Relatório sobre o Estado do

Ordenamento do Território - Sumário Executivo. CML, Lisboa.

CMM, Câmara Municipal da Moita, 2013. 1º Relatório de Estado do Ordenamento do Território do Município da Moita. REOTMM-I.

CMO, Câmara Municipal de Oeiras, 2018. Dashboard de monitorização da execução do PDM [WWW Document]. Monitorização - PDM 2015. URL <http://geoportal.cm-oeiras.pt/pdm/uopg.html>

CMO, Câmara Municipal de Ourém, 2012. Avaliação da execução do PDM. Revisão do Plano Director Municipal de Ourém. (Coordenação José Manuel Alho; Coordenação técnica Eugénia Lopes; Elaboração José Manuel Lopes).

CMO, Câmara Municipal de Oeiras, 2012. Relatório de Avaliação da Implementação do PDM de 1994 de Oeiras.

CMP, Câmara Municipal do Porto, 2003. Leitura dos indicadores e quadros síntese (PDM). CMP, Porto.

CMS, Câmara Municipal de Setúbal, 2004. Relatório de Estado do Ordenamento do Território. CMS, Setúbal.

Condessa, B., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 14 Novembro, IST - Instituto Superior Técnico.

Condessa, B., 1999. Metodologias de Apoio à Gestão de Planos Directores (Dissertação de Doutoramento em Geografia). Faculdade de Geografia e História da Universidade de Barcelona, Barcelona.

Condessa, B., Sá, D., Morais, A., Cambra, P., Ferreira, J.A., 2015. Land Readjustment in Portugal: The Case of Sines. The Town Planning Review 86, 381.

Correia, V.D.P., 2003. Da transformação sem gestão à gestão da transformação, in: Atas Do 1.º Seminário de Engenharia Do Território. Presented at the 1.º Seminário de Engenharia do Território, IST, Lisboa, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 67-69.

Correia, V.D.P., 1993. Políticas de Solos no Planeamento Municipal. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Costa, A.F., Guerreiro, M.D., 1993. Avaliação dos Impactos Sociais da Reabilitação Urbana. Presented at the Estruturas Sociais e Desenvolvimento (Atas do II Congresso Português de Sociologia - Volume I), Associação Portuguesa de Sociologia e Editorial Fragmentos, Lisboa, pp. 771-88.

Costa, D., 2015a. Experiências locais em sistemas de indicadores urbanos - Workshop Medir a Cidade - Fórum das Cidades. 21 de setembro 2015.

Costa, D., 2015b. O Caso do Município da Amadora. Experiências locais em sistemas de indicadores urbanos - Workshop Medir a Cidade - Fórum das Cidades. 21 de setembro 2015.

Costa Lobo, M., Pardal, S., Correia, P., Souza, M., 1995. Normas Urbanísticas, 2ª. ed. Direção Geral do Ordenamento do Território e Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Craveiro, M.T., 2006. PDM Desenvolvimento e necessidades territoriais concretas dos habitantes e instituições, in: Textos de Apoio Da Disciplina "Seminário" Do MUGT, IST, Secção de Urbanismo, Transportes, Vias e Sistemas. IST,

Lisboa, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.

- Crescenzi, R., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., 2007. The territorial dynamics of innovation: a Europe–United States comparative analysis. *J Econ Geogr* 7, 673–709. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbm030>.
- CSD, Committee on Spatial Development, 1999. *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg, France: Office for Official Publications of the European Community. ISBN 92-828-7658-6.
- Crucho, E.A.L.C., 2013. *Caracterização Física do Concelho da Amadora e Suscetibilidade às Inundações*. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Cunha, T.A. da, Cunha, J.M., Jakob, A.A.E., 2013. Dinâmica intraurbana e redes sociais na Baixada Santista. *Revista Brasileira de Estudos de População* 30, 07-33. <https://doi.org/10.1590/S0102-30982013000100002>.
- Dallabrida, V.R., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 13 Novembro, UnC-SC. Via Skype.
- Dallabrida, V.R., 2015. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social* 304-328.
- Dallabrida, V.R., 2011. Governança territorial e desenvolvimento: uma introdução ao tema, in: V.R. Dallabrida (Org.), *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão Do Desenvolvimento e Capacidades Estatais*. Geramond, Rio de Janeiro, Brasil, pp. 15-38.
- Dallabrida, V.R., 2007. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XI, 245.
- Dallabrida, V.R., 2006. Governança territorial, in: *Dicionário Do Desenvolvimento Regional*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul, pp. 99-100.
- Dallabrida, V.R., Becker, D.F., 2003. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão* 1, 73-98.
- Dalton, L.C., Burby, R.J., 1994. Mandates, Plans, and Planners: Building Local Commitment to Development Management. *Journal of the American Planning Association* 60, 444-461. <https://doi.org/10.1080/01944369408975604>.
- Davidoff, P., Reiner, T.A., 1962. A Choice Theory of Planning. *Journal of the American Institute of Planners* 28, 103–115. <https://doi.org/10.1080/01944366208979427>.
- Davoudi, S., 2015. Planning as practice of knowing. *Planning Theory*. <https://doi.org/10.1177/1473095215575919>.
- Dawson, J.L., 2001. Latvia's Russian minority: balancing the imperatives of regional development and environmental justice. *Political Geography* 787-815.
- DGA, Direcção-Geral do Ambiente, 2000. *Proposta para um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável*, DGA. ed. Direcção-Geral do Ambiente, Amadora.
- DGA, Direcção-Geral do Ambiente, 1994. *Relatório do Estado do Ambiente*,

Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. ed. DGA, Lisboa.

DGAL, Direcção-Geral das Autarquias Locais, 2018. PORTAL DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL [WWW Document]. Portal Autárquico. URL <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/servicos-ao-publico/portal-de-transparencia-municipal/>

DGOTDU, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 1998. Carta Europeia do Ordenamento do Território. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Lisboa.

DGOTDU, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 1988. Carta Europeia do Ordenamento do Território.

DGOTDU, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano - Divisão de Normas, 2007. Avaliação da Execução Dos PDM em Vigor.

DGOTDU, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2000. Relatório do Estado do Ordenamento do Território 99. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa, DGOTDU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2018a. CAOP - Carta Administrativa Oficial de Portugal - 2018.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2018b. Carta Administrativa Oficial de Portugal, versão de 2018 - CAOP 2018.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2018c. Território Portugal. Onde o país encontra o futuro. PNPOT | Alteração – Agenda para o Território (programa de ação) Versão para discussão pública. 30 Abril.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2018d. Território Portugal. Onde o país encontra o futuro. PNPOT | Alteração – Diagnóstico. Versão para Discussão Pública. 30 Abril.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2018e. Território Portugal. Onde o país encontra o futuro. PNPOT | Alteração – Estratégia e Modelo Territorial. Versão para discussão pública. 30 Abril.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2016a. Alteração do Programa de Acção [WWW Document]. Território Portugal. Onde o país encontra o futuro. URL <http://pnpot.dgterritorio.pt/alteracao-programa-acao> (accessed 2.27.18).

DGT, Direcção-Geral do Território, 2016b. ESPON 2020 [WWW Document]. Direcção-Geral do Território. URL http://www.dgterritorio.pt/noticias/espon_2020/ (accessed 8.3.18).

DGT, Direcção-Geral do Território, 2015a. Carta de Uso e Ocupação do Solo - 2015.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2015b. Cidades Sustentáveis 2020, Equipa Técnica da Direcção-Geral do Território: Cristina Cavaco (Coordenação); Elisa Vilares; Fernanda Rosa; Marta Magalhães; Nuno Esteves. ed. MAOT - Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Lisboa.

DGT, Direcção-Geral do Território, 2014a. Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo [WWW Document]. URL http://www.dgterritorio.pt/a_dgt/outras_estruturas/observatorio_ot/u/

DGT, Direcção-Geral do Território, 2014b. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 -

- Relatório., Coord. Cristina Cavaco. ed. Direcção-Geral do Território.
- DGT, Direcção-Geral do Território, 2013. DG-Território - Plataforma Colaborativa de Suporte à Gestão Territorial [WWW Document]. URL http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/plataforma_colaborativa_de_suporte_a_gestao_territorial/ (accessed 4.5.17).
- DGT, Direcção-Geral do Território, n.d. Carta do Regime de Uso do Solo - CRUS.
- Dias, A.C. de J., 2011. Planeamento urbano e políticas públicas: reflexões sobre a dinâmica urbana da pequena cidade de Rio de Contas/BA.
- Diniz, M.J.F. da R. da C., 2016. Arquivo Histórico do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (AH-OTDU): proposta de ponto único de acesso online.
- Doxiadis, C.A., 1965. Arquitetura em Transição. Arménio Amado, editor, sucessor.
- DROTRH Direcção Regional Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, 2003. REOT-A. Relatório do Estado do Ordenamento do Território - Açores. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, Açores.
- DROTRH, Direcção Regional Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, 2001. REOT-A. Relatório do Estado do Ordenamento do Território - Açores. Secretaria Regional do Ambiente, Açores.
- Duarte Santos, F., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 19 Dezembro, FCUL - Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.
- Dye, T.R., 2016. Understanding Public Policy, 15 edition. ed. Pearson, Boston.
- EC, European Commission, 2013. EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development.
- EC, European Commission, 2011. Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable of Diverse.
- EC, European Commission, 2003. EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation guide.
- Encarnação, R.A.C. da, 2010. O sistema de planeamento territorial português: reflexão crítica e contributos para a superação das suas disfunções (masterThesis). Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- ESPON, Espo project 2.3.2., 2006. Governance of Territorial and Urban Policies from eu to Local Level, Final Report, 1.^a parte.
- Estrela, A., Nóvoa, A., 1992. Avaliações em educação: novas perspectivas. Educa, Lisboa.
- Estrella, M., Gaventa, J., 1998. Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: a literature review, in: IDS Working Paper 70. IDS, Sussex, Institute of Development Studies.
- Fadigas, L., 2015. Urbanismo e Território – As políticas públicas, 1^o. ed. Edições Sílabo, Lda.
- Faludi, A. (2012) Multi-level (Territorial) governance: Three criticisms, Planning Theory & Practice, 13(2), pp. 197–211.

- Faludi, A. (Ed.) (2007) *Territorial Cohesion and the European Model of Society* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy).
- Faludi, A., 1985. A decision-centred view of environmental planning. *Landscape Planning* 12, 239–256. [https://doi.org/10.1016/0304-3924\(85\)90004-8](https://doi.org/10.1016/0304-3924(85)90004-8).
- Faludi, A., 1973. What is planning theory?, in: A. Faludi (Ed.), *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford, New York, Toronto, Sydney.
- Faludi, A., Altes, W.K., 1997. Evaluating Communicative Planning, in: Borri, D., Khakee, A., Lacirignola, C. (Eds.), *Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning*, The GeoJournal Library. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 3-22. https://doi.org/10.1007/978-94-011-5462-8_1.
- Farinós, J., 2008. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.* 11–32.
- Feio, P.A., 2010. Informação e Monitorização Estratégica: A experiência em Curso no QREN 2007-2013, in: *Actas Do Encontro Anual Da AD URBEM*, 26 E 27 de Novembro 2010. Presented at the *Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal*, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 213–223.
- Feio, P.A., Chorincas, J., 2009. Governação Territorial e Inovação das Políticas Públicas. *Prospetiva e Planeamento* 137–157.
- Fernandes, C.L., 2010. *Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo*. Sinapis Editores, Óbidos.
- Fernandes, D., 2018. Contributos das perspetivas orientadas por/para uma agenda social, in: *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 49-70.
- Fernandes, S., 2017. *Smart Cities. Inclusão, Sustentabilidade, Resiliência*, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. ed. Glaciar.
- Ferrão, J., 2018. Dos paradigmas, práticas e teorias de avaliação às metodologias: uma visão panorâmica, in: *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 5-28.
- Ferrão, J., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 6 Dezembro, ICS - Instituto de Ciências Sociais.
- Ferrão, J., 2013. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais* 255-282.
- Ferrão, J., 2011. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Ferrão, J., 2010. Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospetiva e Planeamento* 129-139.
- Ferrão, J., 1996. A avaliação comunitária de programa regionais: aspetos de uma experiência recente.

- Ferrão, J., Mourato, J., 2011. Evaluation and Spatial Planning in Portugal: From legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation, in: De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación. València.
- Ferrão, J., Mourato, J., 2010. A Avaliação de Políticas Públicas como Factor de Aprendizagem, Inovação Institucional e Cidadania. O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal. R. B. Estudos Urbanos e Regionais 12.
- Ferrão, J., Paixão, J.M.P., 2018. Introdução, in: Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. XI–XIV.
- Ferreira, A.F., 2005. Gestão Estratégica de Cidades e Regiões, Fundação Calouste Gulbenkian. ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Ferreira, J.A., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. Entrevistado: António Ribeiro Amado. 13 Novembro, IST - Instituto Superior Técnico.
- Ferreira, J.A., Condessa, B., Castro e Almeida, J., Pinto, P., 2010. Urban settlements delimitation in low-density areas— An application to the municipality of Tomar (Portugal). Landscape and Urban Planning 97, 156-167. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2010.05.007>
- Ferreira, J.A., [et al.], 2003. Planear, Transformar, Gerir / 1º Seminário de Engenharia do Território, José Antunes Ferreira. ed. IST, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.
- FGF, Fundação Gaspar Frutuoso, CEDRU, Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, 2011a. Manual de Indicadores para a Monitorização do Ordenamento do Território da Região Autónoma dos Açores. Volume 1 - Modelo e Metodologia de Monitorização.
- FGF, Fundação Gaspar Frutuoso, CEDRU, Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, 2011b. Manual de Indicadores para a Monitorização do Ordenamento do Território da Região Autónoma dos Açores. Volume 2 - Fichas de Indicadores de Monitorização do Ordenamento do Território.
- FGF, Fundação Gaspar Frutuoso, CEDRU, Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano -, 2011c. Manual de Indicadores para a Monitorização do Ordenamento do Território da Região Autónoma dos Açores. Volume 3 - Fichas de Indicadores de Monitorização de IGT.
- Figueiredo, A.M., 2010. A Territorialização de Políticas Públicas em Portugal.
- Flyvbjerg, B., 2012. Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society? (SSRN Scholarly Paper). Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Flyvbjerg, B., 2001. Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again, 1 edition. ed. Cambridge University Press, Oxford, UK; New York.
- Flyvbjerg, B., 1998. Habermas and Foucault: thinkers for civil society? Br. J. Sociol. 210-33.
- Folmer, H., Gabel, H.L., 2000. Principles of Environmental and Resource Economics: A Guide for Students and Decision-makers. Edward Elgar.
- Forester, J., 1988. Planning in the face of power. Berkley and Los Angeles. University

- of California Press, Berkley and Los Angeles.
- Frade, C.C.F., 1999. A Componente Ambiental no Ordenamento do Território.
- Frade, C., 1999. A componente ambiental no ordenamento do território. Conselho Económico e Social, Lisboa.
- Freilich, R.H., 1999. From sprawl to smart growth: Successful legal, planning, and environmental systems. American Bar Association, Chicago.
- Freitas, J.C.C. de, 2014. Metodologias de Planeamento - Análise Comparativa. Universidade de Lisboa: Instituto Superior de Agronomia.
- Friedmann, J., 1987. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton University Press, New Jersey.
- Friend, J., Hickling, A., 2012. Planning Under Pressure, 3 edition. ed. Routledge, New York.
- Furubo, J.-E., Rist, R.C., Sandahl, R., 2002. International atlas of evaluation. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Gaffey, V., 2013. A fresh look at the intervention logic of Structural Funds. Evaluation 19, 195-203. <https://doi.org/10.1177/1356389013485196>
- Gaivoto, C., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 21 Novembro, CARRIS - Companhia de Carris de Ferro de Lisboa. Projects and Studies in Unit of Planning and Operational Coordination of Carris: urban transit system (trams and buses).
- Galloway, T.D., Mahayni, R.G., 1999. Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change. Journal Of The American Planning Association.
- Galloway, T.D., Mahayni, R.G., 1977. Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change. Journal of the American Institute of Planners 43, 62–71. <https://doi.org/10.1080/01944367708977761>
- Galvão, S., 2008. Repensar o planeamento local: que soluções para a rigidez das normas dos planos directores municipais?, in: Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo - Génese e Evolução Do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008. AD URBEM - Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa.
- Garcia, M. da G., 2009. Direito das Políticas Públicas. Almedina, Lisboa.
- Garrett, C.P., Castelo Branco, M., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 17 Janeiro, DGT - Direcção Geral Território.
- Gaspar, J., 1995. O Novo Ordenamento Do Território - Geografia e Valores.
- Gaspar, M. do R.A.F., 2002. Articulação entre os níveis de decisão no ordenamento do território. O Plano Director Municipal. Documento para a obtenção do grau de mestre em planeamento regional e urbano. Universidade técnica de Lisboa; Instituto Superior de Agronomia; Instituto Superior de Economia e Gestão; Instituto Superior Técnico; Instituto superior de Ciências Sociais e Políticas; Faculdade de Arquitetura e Ciências Sociais e Políticas Faculdade de Arquitetura, Lisboa.

- Gehlen, I., Riella, A., 2004. Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável. Sociologias no.11 Porto Alegre.
- George, P.C.S., 2018a. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 16 Janeiro, FA-UL - Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.
- George, P.C.S., 2018b. Geografia e Ordenamento do Território in Painei 2: A Investigação Geográfica: outros olhares, outros atores. Presented at the CEG – 75 ANOS NO CAMINHO DA EXCELENCIA, CEG (Centro de Estudos Geográficos), Reitoria da Universidade de Lisboa.
- George, P.C.S., 2017a. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 16 Novembro, FA-UL - Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.
- George, P.C.S., 2017b. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 13 Dezembro, FA-UL - Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.
- Glasson, J., 1992. The Fall and Rise of Regional Planning in the Economically Advanced Nations. Urban Studies 29, 505-531. <https://doi.org/10.1080/00420989220080551>.
- Gomes, C., Santos, M., 2012. Texto de Apoio sobre Avaliação. Évora: Universidade de Évora.
- Gomes, C.P.R., 2010. A integração do princípio de coesão sócio-territorial no processo de reabilitação urbana: o caso da Baixa Pombalina. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Gonçalves, F., 2010a. Avaliação da política de desenvolvimento territorial: uma exigência da democracia participativa, in: Ad URBEM, Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução Do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008. Atas Do Encontro Anual Da Ad URBEM, 12 de Dezembro de 2008. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad URBEM, Lisboa, pp. 351-72.
- Gonçalves, F., 2010b. Para além do princípio da conta-corrente - O possível papel da avaliação de impacte territorial na definição de políticas de ordenamento do território e de urbanismo, in: Ad URBEM, Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução Do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008. Atas Do Encontro Anual Da Ad URBEM, 12 de Dezembro de 2008. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad URBEM, Lisboa, pp. 351-72.
- Gonçalves, F., 2008. A avaliação da política de desenvolvimento territorial: uma exigência de democracia participativa. DGT - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- Gonçalves, J., 2011. PDM no Séc. XXI. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia, FLUP - Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Gonçalves, J., Marques, T.S., 2010. Processo de Planeamento ou Imperativo Legal, in: Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM -

Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 169-182.

- GOVCOPP, U. de A.-, 2018. Sistemas de Apoio à Decisão e Indicadores em Políticas Públicas.
- Graça, M.J., 2015. A Norma ISO 37120:2014. - Workshop Medir a Cidade. Experiências em sistemas de indicadores para os territórios urbanos.
- Graña, F., 2005. Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. Polis. Revista Latinoamericana.
- Greengard, S., 2015. The Internet of Things, Essential Knowledge Series. MIT Press.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S., 1989. Fourth Generation Evaluation. Sage, Newbury Park, CA.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S., 1981. Effective evaluation, 1st ed. ed. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Guedes, V.M., 2012. Planejamento Urbano e Princípio da Igualdade (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Guerra, I.C., 2002. Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Ação - O Planejamento em Ciências Sociais. PRINCIPIA, Publicações Universitárias Científicas, Cascais.
- Hadder, R., 2000. Development Geography. Routledge, London & New York.
- Halbwachs, M., 1968. La mémoire collective. PUF (1.^a ed. 1950), Paris.
- Hall, P., Tewdwr-Jones, M., 2010. Urban and Regional Planning. Routledge, New York.
- Hanley, N., Spash, C.L., 1993. Cost-benefit analysis and the environment. E. Elgar, Brookfield, Vt.
- Harness, M.D., n.d. Priority setting of highway projects by successive subsetting technique.
- Harness, M.D., Sinha, K.C., 1984. Setting Priorities of Highway Projects By Successive Subsetting Technique. Transportation Research Record.
- Healey, P., 2009. In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. Planning Theory & Practice 10, 439-457. <https://doi.org/10.1080/14649350903417191>.
- Healey, P., 2003. Collaborative Planning in Perspective. Planning Theory 2, 101–123. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>.
- Healey, P., 1992. Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. The Town Planning Review 63, 143–162.
- Hemphill, L., Berry, J., McGreal, S., 2004. An indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: Part 1, conceptual foundations and case-study analysis. Urban Studies 41, 725-755. <https://doi.org/doi.org/10.1080/0042098042000194089>
- Héritier, A., Lehmkuhl, D., 2011. New modes of governance and democratic

- accountability. *Government and Opposition* 46, 126-144.
- Hill, M. (Ed.), 2014. *Studying public policy*. Policy Press, Bristol.
- Hill, M., 1985. Can multiple-objective evaluation methods enhance rationality in planning?, in: *Rationality in Planning*. Pion, London, pp. 166-182.
- Hill, M., 1968. A goals-achievement matrix for evaluating alternative plans. *Journal of the American Institute of Planners* 19-29.
- Hill, M., 1967. A method for the evaluation of transportation plans. *Highway Res. Record* 21-34.
- Hill, M., 1966. A method for evaluating alternative plans: the goals-achievement matrix applied to transportation plans (PhD dissertation). University of Pennsylvania, Pennsylvania.
- Hill, M., Werczberger, E., 1978. Goal Programming and the Goals-Achievement Matrix. *Int. Reg. Sci. Rev.* <https://doi.org/10.1177/016001767800300205>
- Hill, P.M., 2009. *The Public Policy Process*, 5 edition. ed. Longman, Harlow.
- Hinojosa, L., Chumacero, J.P., Chumacero, M., 2009. *Dinámicas provinciales de bienestar en Bolivia*. RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, CL.
- Hodder, R., 2000. *Development Geography*. Routledge, London & New York.
- Hoernig, H., Seasons, M., 2004. Monitoring os Indicators in Local and Regional Planning *Pratica: Concepts and Issues*. *Planning. Prattice and Research* 19, 81-99.
- Hollstein, L.M., 2019. Retrospective and reconsideration: The first 25 years of the Steinitz framework for landscape architecture education and environmental design. *Landscape and Urban Planning* 186, 56-66. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.02.020>
- Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A., 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third Edition. ed. Oxford University Press, Oxford, New York.
- IFDR, Instituto Financeiro Para o Desenvolvimento Regional, IP, 2009. ESPON 2007-2013 [WWW Document]. Instituto Financeiro Para o Desenvolvimento Regional, IP. URL <http://www.ifdr.pt/content.aspx?list=1&menuid=142> (accessed 8.3.18).
- IGP, 2007. Instituto Geográfico Português. Estado da arte sobre o ordenamento do território [WWW Document]. IGEO - Instituto Geográfico Português. URL <http://panda.igeo.pt/beot> (accessed 10.13.16).
- INE, Instituto Nacional de Estatística, 2014. *Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas (SIOU)*.
- INE, Instituto Nacional de Estatística, 2013. *Anuário Estatístico da Região de Lisboa*.
- INE, Instituto Nacional de Estatística, 2012. *Anuário Estatístico da Região de Lisboa*.
- INE, Instituto Nacional de Estatística. *Recenseamentos Gerais da População - Censos 2011*.
- INE, Instituto Nacional de Estatística. *Recenseamentos Gerais da População - Censos 2001*.

- INE, Instituto Nacional de Estatística. Recenseamentos Gerais da População - Censos 1991.
- Innes, J.E., Booher, D.E., Booher, D.E., 2010. Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203864302>.
- Jacob, S., Speer, S., Furubo, J.-E., 2015. The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation* 21, 6-31. <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>.
- Jannuzzi, P. de M., Miranda, W.L. de, Silva, D.S.G. da, 2009. Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações. *Informática Pública* 1, 69-87.
- Juncal, M., Ramos, P.R., Simões, A., Madureira, S., 2010. A avaliação da programação estratégica definida em PDM: o caso particular da programação das áreas de expansão urbana com recurso à função monitorização, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 91-99.
- Kallemeyn, L.M., Hall, J., Friche, N., McReynolds, C., 2015. Cross-Continental Reflections on Evaluation Practice: Methods, Use, and Valuing. *American Journal of Evaluation* 36, 339-357. <https://doi.org/10.1177/1098214015576400>.
- Kalliola, S., 2014. Evaluation as a Tool for Research, Learning and Making Things Better. Cambridge Scholars Publishing.
- Kavaliauskas, P., 2008. A concept of sustainable development for regional land use planning: Lithuanian experience / Regioninio teritorijų planavimo tvaraus vystymo koncepcija: Lietuvos patirtis. 1 14, 51-63. <https://doi.org/10.3846/2029-0187.2008.14.51-63>.
- Kazancigil, A., 2002. A regulação social e a governança democrática da mundialização, in: A. Milani, et al. (Orgs.), Democracia e Governança Mundial: Que Regulações Para o Século Xxi? Editora Universidade/ufrgs/unesco, Porto Alegre, pp. 47-62.
- Kazi, M., 2003. Realist Evaluation of Practice. *British Journal of Social Work* 33, 803-818.
- Khakee, A., 2003. The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice. *Evaluation* 9, 340-352. <https://doi.org/10.1177/13563890030093007>.
- Khakee, A., 2000. Reading Plans as an Exercise in Evaluation. *Evaluation* 6, 119-136. <https://doi.org/10.1177/13563890022209172>.
- Khakee, A., 1998. Evaluation and planning: inseparable concepts. *Town Planning Review* 69, 359. <https://doi.org/10.3828/tpr.69.4.3803q86489619xm7>.
- Kocabaş, G., Kopurlu, B.S., 2010. An Ex-Post Cost - Benefit Analysis of Bolu Mountain Tunnel Project. *Ege Akademik Bakiş* 10, 1279-1287.
- Kondyli, J., 2009. Measurement and evaluation of sustainable development, a composted indicator for the islands of the North Aegean region, Greece.

- Koopmans, C., Oosterhaven, J., 2011. Social Cost-Benefit Analysis and Spatial-Economic Models in the Netherlands. *Research in Transportation Economics* 31, 29-36. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.11.005>.
- Krizek, K., Forysth, A., Slotterback, C.S., 2009. Is there a role for evidence-based practice in urban planning and policy? *Planning Theory & Practice* 10, 459-478. <https://doi.org/10.1080/14649350903417241>.
- Lacaze, J.-P., 1990. *Les Méthodes de L'urbanisme*. Presses Universitaires de France, 108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris.
- Lange, M. de, Mastop, H., Spit, T., 1997. Performance of National Policies. *Environ Plann B Plann Des* 24, 845-858. <https://doi.org/10.1068/b240845>.
- Laurian, L., Crawford, J., Day, M., Kouwenhoven, P., Mason, G., Ericksen, N., Beattie, L., 2010. Evaluating the Outcomes of Plans: Theory, Practice, and Methodology. *Environment and Planning B: Planning and Design* 37, 740-757. <https://doi.org/10.1068/b35051>.
- Laurian, L., Day, M., Berke, P., Backhurst, M., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., Dixon, J., 2004. Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology. *Journal of the American Planning Association* 70, 471-780. <https://doi.org/10.1080/01944360408976395>.
- Laurian, L., Shaw, M.M., 2009. Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners. *Journal of Planning Education and Research* 28, 293-309. <https://doi.org/10.1177/0739456X08326532>.
- Letras, R.J.F.L., 2008. Ordenamento do Território: As Fases do Processo de Planeamento. *Proelium - Rev. Acad. Mil*.
- Lichfield, 1956. *Economics of Planned Development*. The Estates Gazette Ltd.
- Lichfield, D., 2009. Community Impact Analysis and Evaluation: Nat Lichfield's View of Planning. *Local Economy* 24, 658-668. <https://doi.org/10.1080/02690940903367918>.
- Lichfield, N., 1998. *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*. Springer Science & Business Media.
- Lichfield, N., 1996. *Community Impact Evaluation*. UCL Press.
- Lichfield, N., 1988. *Economics in Urban Conservation*. Cambridge University Press.
- Lichfield, N., Chapman, H., 1970. Cost Benefit Analysis in Urban Expansion: a Case Study, Ipswich. *Urban Studies* 7, 153-188.
- Lichfield, N., Kettle, P.B., Whitbread, M., 1975. *Evaluation in the Planning Process*. Elsevier Science & Technology.
- Lichfield, N., Prat, A., 1998. Linking Ex Ante and Ex Post Evaluation in British Town Planning, in: Lichfield, Nathaniel, Barbanente, A., Borri, D., Khakee, A., Prat, Anna (Eds.), *Evaluation in Planning*. Springer Netherlands, pp. 283-298.
- Liebowitz, J., Turban, E., 2001. *Managing Expert Systems*. IGI Global.
- Linderberg, G., Dubois, A., 2014. How to Monitor Territorial Dynamics - Nordregio [WWW Document]. Nordregio News. URL

<http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2014/Monitoring/Context/> (accessed 2.21.17).

- Lôbo, M.S., 1995. Planos de Urbanização A época de Duarte Pacheco, 2ª edição. ed. Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Lisboa.
- Lopes, D., 2010. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Evoluções Recentes e Desafios Futuros, in: Direito Do Urbanismo e Ambiente, Estudos Compilados. Quid Juris, Lisboa, pp. 77-146.
- Lopes, H.M.S., 1996. As aldeias da região de Aguiar da Beira como património a preservar.
- Lopes, J.M.P., 2011. Indicadores de Monitorização de Planos Municipais de Ordenamento do Território. Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Louçã, F., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 3 Outubro, ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Lourenço, J., 1997. Instrumentalização do plano-processo: uma aplicação às áreas a urbanizar. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Mafrá, F., Silva, J.A., 2004. Planeamento e Gestão do Território, 1st ed. SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.
- Mandelbaum, S.J., 1990. Reading Plans. APA Journal 56, 350-356.
- Mandelbaum, S.J., 1979. A complete general theory of planning is impossible. Policy Sci 11, 59-71. <https://doi.org/10.1007/BF00143837>.
- MAOT, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, 2015. Regime Jurídico dos instrumentos de Gestão Territorial.
- MAOTDR, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2006. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório.
- MARN, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1991. Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNAAUD) (Relatório do Estado do Ambiente), MARN. ed. MARN, Lisboa.
- Marques da Costa, E., 2018. Sistemas de Informação e Indicadores, in: Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 87-106.
- Marques da Costa, E., Marques da Costa, N., Abrantes, P., 2016. Monitorização e avaliação de políticas - o papel das ferramentas de suporte aos sistemas espaciais de apoio à decisão aplicadas ao caso português., in: Queirós, M., Louro, A., Maciel, P. (Eds.), O Desafio Do Planeamento e Observação Territorial Nos Países Ibero-Americanos Para o Século XXI: Dinâmicas, Processos, Experiências e Propostas. Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 247-258.
- Marques, M., 2015a. Experiências locais em sistemas de indicadores urbanos - Workshop Medir a Cidade - Fórum das Cidades. 21 de setembro 2015.
- Marques, M., 2015b. Medir a Cidade? Se não medimos e verificamos, como podemos saber se estamos cumprindo o que nos propusemos?

- Marques, T.S., Batista e Silva, F., Delgado, C., 2010. Uma abordagem multi-escalar da monitorização do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, 2010, Lisboa, pp. 41–58.
- Mateus, D., 2012. Política Urbana da União Europeia.
- Mateus Jerónimo, H., 2018. Riscos, incertezas e políticas públicas, in: Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 29–48.
- Matos, M. da C. da S.N. de, 2013. Governança e Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Lisboa.
- Matsumoto, M., 2008. Redistribution and regional development undertax competition. *Journal of Urban Economics* 480–487.
- Maunsell, L., 2005. Planning Balance Sheet Assessment. Wester Corridor transportation study. Greater Wellington Regional Council and Transit New Zealand, Wellington, New Zealand.
- Mayntz, R., 1998. New challenges to governance theory.
- Mazmanian, D.A., Sabatier, P.A., 1989. Implementation and Public Policy, Revised ed. edition. ed. UPA, Lanham, MD.
- Mazmanian, D.A., Sabatier, P.A., 1981. Effective Policy Implementation. Lexington Books.
- Mc Allister, D.M., 1982. Evaluation in Environmental Planning. MIT Press, Cambridge.
- Mcevoy, D., Ravetz, J., 2001. Toolkits for regional sustainable development. *Impact Assessment and Appraisal* 19.
- Medeiros, E.J.R., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 8 Novembro 2017, via Skype.
- Medeiros, E.J.R., 2016. Territorial impact assessment and public policies: The case of Portugal and the EU. *Public Policy Portuguese Journal* 1, 68–76.
- Medeiros, E.J.R., 2014. A Avaliação de Impactos Territoriais: o Target_TIA. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* 3–17.
- Meneses, B.M., Maria José Vale, Reis, R., Saraiva, R., 2013. Metodologia para a avaliação das alterações do uso e ocupação do solo em Portugal Continental nas últimas três décadas. *CIDADES, Comunidades e Territórios* 27, 50–60.
- Merlin, P., Choay, F., 2000. Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Presses Universitaires de France, Paris.
- Mertens, T., DeWolf, P., Verwaest, T., Couderé, K., 2009. An integrated master plan for flanders future coastal safety. Presented at the Coastal Engineering 2008 - 31st International Conference. https://doi.org/10.1142/9789814277426_0333.

- Mesquita Nunes, A., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 2 Outubro.
- Miller, D., 1980. Project Location Analysis Using the Goals Achievement Method of Evaluation. *Journal of the American Planning Association* 46, 195–208. <https://doi.org/10.1080/01944368008977033>.
- Milner-Gulland, E.J., Akçakaya, H.R., 2001. Sustainability indices for exploited populations. *Trends in Ecology & Evolution* 16, 686–692. [https://doi.org/10.1016/S0169-5347\(01\)02278-9](https://doi.org/10.1016/S0169-5347(01)02278-9)
- Miranda, A., 2013. Ensaio metodológico cartográfico relativo REOT do POOC de Caminha-Espinho aplicado ao setor de Vila Nova de Gaia. Faculdade de Letras - Universidade do Porto, Porto.
- Mohammad, J., Abdoli, A., Fathi, B., 2012. Study on Development Level in Cities of Lorestan Province Divided to Housing and Welfare-Fundamental Services, Agriculture and Industry Sections. *Journal of User Research of Geographic Sciences*. Twelfth year.
- Mo'meni, M., Saber, E., 2012. Determination of Development in Naein City in Isfahan Province. *Journal of Geography and Environmental Programming* Twenty Third Year, 185–200.
- Montalvo, A.R., 2003. O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal, Monografias. Almedina.
- Monteiro, A., 1996. A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática.
- Monteiro, S., Moreira, A., 2018. O ciclo da política pública: da formulação à avaliação *ex post*, in: *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 71–86.
- Moroni, S., 1994. Planning, assessment and utilitarianism: Notes on Nathaniel Lichfield's contribution to the evaluation field. *Plan. Theory* 81–107.
- Moura, E.R., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 02 Novembro, FCT-UNL Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade de Lisboa.
- Mourato, J., 2017a. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 16 Novembro, ICS - Instituto de Ciências Sociais.
- Mourato, J., 2017b. Limites à monitorização e avaliação de dinâmicas e impactos territoriais.
- Mourato, J., Vale, M., 2018. Avaliação de Impactos Territoriais, in: *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 289–308.
- Moyado Estrada, F., 2011. Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales* 27, 205–223. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(11\)70176-0](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(11)70176-0)
- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, MARN, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1993a. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território - Volume I, GEPAT-Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território. ed. MPAT; MARN, Lisboa.

- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, MARN, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1993b. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território - Volume II, GEPAT-Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território. ed. MPAT; MARN, Lisboa.
- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, MARN, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1992. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, GEPAT-Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território. ed. MPAT; MARN, Lisboa.
- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, MARN, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1990. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, GEPAT-Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território. ed. MPAT; MARN, Lisboa.
- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, SEALOT, Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, SEARN, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1989. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, GEPAT-Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território. ed. MPAT; SEALOT; SEARN., Lisboa.
- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, SEALOT, Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, SEARN, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1988. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, GEPAT-Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território. ed. MPAT; SEALOT; SEARN., Lisboa.
- MPAT, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, SEALOT, Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, SEARN, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1987. Relatório do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, Agência Portuguesa do Ambiente. ed. MPAT; SEALOT; SEARN., Lisboa.
- Mukomo, S., 1996. On sustainable urban development 439 in sub-Saharan Africa. Cities 13, 265.
- Nadin, V., 2007. The emergence of the Spatial Planning Approach in England. Planning, Practice & Research, 22, 1, pp. 43-62.
- Nakamura, R., Smallwood, F., 1980. The politics of policy implementation. St. Martin's Press, 175 Fifth Avenue, New York 10010.
- Nascimento, P.A.V., 2012. Dinâmicas de Transformação de Uso e Ocupação do Solo Rural: Construção de Indicadores de Monitorização (Dissertação de Mestrado em Gestão do Território (orientação: Professora Margarida Pereira)). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Neto, M. de C., 2015. Nota de Apresentação (Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza), in: Cidades Sustentáveis 2020. MAOT - Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Lisboa, pp. 2–3.
- Newman, P., Thornley, A., 1996. Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects. Routledge, London.

- Neves, C., Moreira, F., 2017. How to integrate statistical and geospatial data using administrative data on construction works: The case of Indicators System of Urban Operations (SIOU).
- Ngwenyama, O.K., Bryson, N., 1999. Eliciting and mapping qualitative preferences to numeric rankings in group decision making. *European Journal of Operational Research* 116, 487–497. [https://doi.org/10.1016/S0377-2217\(98\)00081-2](https://doi.org/10.1016/S0377-2217(98)00081-2)
- Nicolau, R., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 11 Janeiro, DGT - Direção Geral do Território.
- Niemeyer, O., 1997. *Conversa de Arquiteto*. Campo das Letras, Rio de Janeiro, Brasil.
- Nijkamp, P., Rietveld, P., Voogd, H., 1990. *Multicriteria Evaluation in Physical Planning*. North-Holland.
- Norton, R.K., 2005. More and Better Local Planning: State-Mandated Local Planning in Coastal North Carolina. *Journal of the American Planning Association* 71, 55–71. <https://doi.org/10.1080/01944360508976405>
- Nutley, S., Walter, I., Davies, H.T.O., 2003. From Knowing to Doing: A Framework for Understanding the Evidence-into-Practice Agenda. *Evaluation: the International Journal of Theory, Research and Practice* 9, 125–148. <https://doi.org/10.1177/1356389003009002002>
- Nyborg, K., 2001. *Homo Economicus and Homo Politicus: Interpretation and Aggregation of Environmental Values* (SSRN Scholarly Paper). Social Science Research Network, Rochester, NY.
- ODPM, Office of the Deputy Prime Minister, 2004. *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*. Planning and compulsory act. London.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. OECD Publishing.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. OECD/DAC, Paris.
- Oliveira, V.M.A. de, 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 18 Dezembro, FEUP - Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Oliveira, V.M.A. de, 2011. *Avaliação em Planeamento Urbano*, I. ed. Universidade do Porto.
- Oliveira, F.P., 2015. *Notas e Comentários à Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015*, Monografias. ed. Almedina.
- Oliveira, F.P., 2004. Leis, decretos e afins urbanísticos no contexto europeu. *Sociedade e Território* 37/38, 148–155.
- Oliveira, F.P., 2002. As garantias dos particulares no RJUE, in: AA VV, *O Novo Regime Jurídico Da Urbanização e Da Edificação*. Lisboa.
- Oliveira, R., 2013. Aula 2 - Definição de objetivos e de indicadores para a avaliação do território e sua gestão.

- Oliveira, V., Pinho, P., 2010. Avaliação de planeamento e avaliação de programas, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 111–119.
- Oliveira, C., Breda Vázquez, I., 2010. Contradictory rescaling: Confronting state restructuring and the building of new spatial policies. *European Urban and Regional Studies* 17, 4, 401-415. DOI: 10.1177/0969776409356213
- Owens, S., Petts, J., Bulkeley, H., 2006. Boundary Work: Knowledge, Policy, and the Urban Environment. *Environ Plann C Gov Policy* 24, 633–643. <https://doi.org/10.1068/c0606j>
- Painho, M., Cabral, P., Tomás, P., 2003. Sistemas de Apoio à Decisão em Ambiente. *Finisterra* 38. <https://doi.org/10.18055/Finis1575>
- Paiva, A., 1997. O PDM como instrumento de gestão autárquica - o caso de Tomar, I. ed. O Templário.
- Paixão, J.M.P., Ferrão, J., 2018. Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Imprensa da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Papudo, R.M., 2007. Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica. Faculdade de Letras - Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Pardal, S., 2006. A apropriação do território. Crítica aos diplomas da RAN e da REN.
- Pardal, S., Correia, V.D.P., Costa Lobo, M., 2000. Normas Urbanísticas Vol. IV: Planeamento Integrado do território: Elementos de Teoria Crítica. DGOT DU - Direção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- Parkin, J., 1993. Judging Plans and Projects: Analysis and Public Participation in the Evaluation Process. Avebury, Aldershot, England ; Brookfield.
- Parreira, R.I.S., 2015. Avaliação e Caracterização das áreas de desafetação da Reserva Ecológica Nacional nos municípios da região de Lisboa e Vale do Tejo (Mestrado em Sistemas de Informação Geográfica e Modelação Territorial Aplicados ao Ordenamento). Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.
- Partidário, M., Clark, R., 2000. Perspectives on Environmental Assessment. Lewis Pub.
- Partidário, M. do R., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 14 Dezembro, IST - Instituto Superior Técnico.
- Partidário, M. do R., 2007. Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - orientações metodológicas.
- Partidário, M. do R., 2003. Guia para Avaliação Estratégica de Impactes em Ordenamento do Território, Coleção Estudos 9. ed. DGOT DU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.
- Partidário, M. do R., 2001. Environmental and sustainability assessment – new challenges in evaluation in planning. Gron. Geopress Recent Developments

in evaluation 193–202.

- Partidário, M. do R., 1999. Introdução ao Ordenamento do Território. Universidade Aberta, Lisboa.
- Patton, C., Sawicki, D., 1993. Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2 edition. ed. Pearson, Englewood Cliffs, NJ.
- Patton, M.Q., 2002. Qualitative Research & Evaluation Methods. SAGE.
- Pawson, R., Tilley, N., 1997. Realistic Evaluation. SAGE Publications.
- Pedroso, P., 1994. Avaliação do PROFAP.
- Pena, E.M.A., 2005. Planos Municipais de ordenamento do território : a problemática da execução, os instrumentos legais e a ação da administração (masterThesis). Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Pereira da Silva, V., Lobo, C., Sousa Antunes, H., Oliveira, F.P., Miranda, J., Monteiro, C., Salgado de Matos, A., 2014. NOVA LEI DE BASES DO SOLO, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO (LEI N.º 31/2014, DE 30 DE MAIO) THE RECENT APPROVAL OF LAW N.º 31/2014, OF MAY 30th SOIL CLASSIFICATION, LAND USE AND PLANNING. Revista Eletrónica de Direito Público.
- Pereira, L.I., 2018. Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território da RLVT. 21.ª Reunião da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial, INE. 19 de novembro 2018.
- Pereira, M., 2018. Geografia e Ordenamento do Território in Painel 2: A Investigação Geográfica: outros olhares, outros atores. Presented at the CEG – 75 ANOS NO CAMINHO DA EXCELENCIA, CEG (Centro de Estudos Geográficos), Reitoria da Universidade de Lisboa.
- Pereira, M., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 13 Novembro, FSCH - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Pereira, M., 2010a. A avaliação no planeamento municipal: do discurso à operacionalização, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 91–99.
- Pereira, M., 2010b. Monitorização e Avaliação de Políticas de Ordenamento do Território: o caso do Concelho de Palmela, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 91–99.
- Pereira, M., 2009. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). Prospetiva e Planeamento – Economia e Território, Departamento de Prospetiva e Planeamento e

Relações Internacionais 16, 77–102.

- Pereira, M., 2007. Os próximos desafios do planeamento municipal. GEOINOVA, Departamento de Geografia e Planeamento Regional-FCSH/UNL 179–199.
- Pereira, M.J., 2005. Sistemas de Informação. Uma abordagem sistémica., Universidade Católica. ed. Campus-saber, Lisboa.
- Pereira, M.L.V., 1984. METODOLOGIA DO PLANEAMENTO MUNICIPAL. Relatório 2. Os Estudos Sumários do Planeamento. Parte I - Política e Estratégia da Ação Municipal. LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.
- Perestrelo, M., Caldas, J.M.C., 1996. Estratégias de atores: prospetiva e avaliação.
- Pina, C., Alvarenga, M., Pereira, L., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 13 Janeiro, CCDR-LVT - Comissão de Coordenação Desenvolvimento Regional Lisboa e Vale do Tejo.
- Pinho, P., 2010. Contributo para a avaliação do planeamento, in: Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território e de Urbanismo No Espaço Europeu e Nos Âmbitos Nacional, Regional e Municipal. Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 e 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, 2010, Lisboa, pp. 289–294.
- Pinho, P., Oliveira, V., 2008. A avaliação do planeamento territorial em Portugal, in: Livro de Atas Do Encontro Da AD urbem - Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política Do Ordenamento Do Território e de Urbanismo. Presented at the Os dez anos da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 331–345.
- Pinto, M.P.M., 2009. A eficácia dos PDM no controlo da Dispersão Urbana: o caso do município de Alijó (Dissertação de Mestrado). Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- PNPOT, 2007. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNPOT - Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro.
- Pohekar, S.D., Ramachandran, M., 2004. Application of multicriteria decision making to sustainable energy planning—A review. Renew. Sustain. Energy Rev. 365–381.
- Popper, K., 1963. Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge, 2nd edition. ed. Routledge & Kegan Paul, London.
- Porteiro, J., Costa, E., Barroso, S., 2015. Metodologia e modelo de monitorização sistémica do ordenamento do território da Região Autónoma dos Açores., in: X Congresso Da Geografia Portuguesa. Presented at the Os Valores da Geografia, Associação Portuguesa de Geógrafos, Lisboa, pp. 730–735.
- Portugal, M., 2002. Monitorização de Planos de Ordenamento. Caso de Estudo: Parque Natural da Peneda Gerês. (Tese de Mestrado). Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto.
- Prada, O., 2008. Relatórios de Estado do Ordenamento do Território: orientações metodológicas para a sua elaboração. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

- Prada, O., Pereira, M., 2010. Processos de monitorização municipal: pertinência e condicionantes à sua implementação, in: Atas Do Encontro Anual Da AD URBEM, 26 E 27 de Novembro 2010. AD URBEM - Associação Para o Desenvolvimento Do Direito Do Urbanismo e Da Construção. Presented at the Avaliação Da Políticas de Ordenamento Do Território E de Urbanismo No Espaço Europeu E Nos Âmbitos Nacional, Regional E Municipal, AD URBEM - Associação para o desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, pp. 239–250.
- PT2020, P. 2020, 2014. Portugal 2020: Modelo de Governação.
- Quévit, M., Marquez, J.M., 1990. Évaluation de l'impact du Cadre Communautaire d'Appui au Portugal. Cadre méthodologique et construction d'un système d'indicateurs d'impact. Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Louvain.
- Ramos, I.A.J., 1996. Metodologia multicritério de apoio à decisão. Aplicação ao plano estratégico de uma cidade média. A experiência de Barcelos (masterThesis). Faculdade de Arquitetura de Lisboa.
- Ramos, L., 2007. Instrumentos de gestão territorial de nível nacional e regional e a próxima geração dos planos diretores municipais. Presented at the XXVII Colóquio Nacional da ATAM, Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, Albufeira.
- Ramos Pereira, A., 2003. O relevo da Área Metropolitana de Lisboa e área submersa adjacente, Geografia Física e Ambiente. ed, Atlas da Área Metropolitana de Lisboa. AML - Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa.
- Rao, P.K., 2000. Sustainable Development : Economics and Policy. Wiley-Blackwell, Malden, Mass.
- Rebelo, C.M.C., 2012. Avaliação ambiental estratégica e avaliação de impacte ambiental na África Oriental: um caso de estudo aplicado ao saneamento básico na zona costeira.
- Regan, M.M., 1959. Review of Water Resource Development: The Economics of Project Evaluation. Journal of Farm Economics 41, 668–670. <https://doi.org/10.2307/1234891>
- Rhodes, R. a. W., 1996. The New Governance: Governing without Government¹. Political Studies 44, 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Ribeiro, P.C. d S., 2012. A Avaliação das Políticas de Regeneração Urbanas em contextos intra-urbanos. Sistemas de Informação Geográfica e Ordenamento do Território (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Letras - Universidade do Porto, Porto.
- Ribeiro, R.J. da C., Holanda, F.R.B. de, 2006. Proposta para análise do Índice de Dispersão Urbana. Cadernos Metrôpole 49–70.
- Rittel, H.W.J., Webber, M.M., 1973. Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sci 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- RJAIA, 2013. Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (AIA), instituído pelo decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que transpõe para a ordem jurídica interna a diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (codificação da

Diretiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de junho de 1985).

- Roberts, P., 1993. Strategic environmental assessment. Riki Therivel, Elizabeth Wilson, Stewart Thompson, Donna Heaney and David Pritchard, Earthscan Publications, London 1992. ISBN 1-85383-147-6, Paperback £14.95 181pp. Business Strategy and the Environment 2, 49–50. <https://doi.org/10.1002/bse.3280020106>.
- Rocha, J.O., 2010. Gestão do processo político e políticas públicas. Escolar Editora, Lisboa.
- Rocha, M., 2015. Experiências locais em sistemas de indicadores urbanos - Workshop Medir a Cidade - Fórum das Cidades. 21 de setembro 2015.
- Rodrigues, E.G., 2010. Para além do princípio da contra-corrente - O possível papel da avaliação de impacto territorial na definição de políticas de ordenamento do território e de urbanismo, in: Ad URBEM, Os Dez Anos Da Lei de Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo. Gênese e Evolução Do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008. Atas Do Encontro Anual Da Ad URBEM, 12 de Dezembro de 2008. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Ad URBEM, Lisboa, pp. 31–40.
- Rodrigues, M., 2005. O ordenamento do território na União Europeia: do “desenvolvimento espacial” à “coesão territorial,” in: Livro de Atas Do 2.º Seminário de Engenharia Do Território “Territórios (i)Limitados.” Presented at the Territórios (i)Limitados, IST, Lisboa, Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.
- Rodrigues, M. de L., Silva, P.A. e, 2016. A constituição e as políticas públicas em Portugal. Sociologia, Problemas e Práticas 23–32.
- Rodrigues, M.J., 1993. Avaliação e aprendizagem social: uma proposta de metodologia (workingPaper). Dinâmia.
- Romão Ventura, A., 2015. Territorialização de Políticas Públicas. Estudo para a compreensão da participação das coletividades territoriais na elaboração das políticas públicas. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Rosenau, J.N., Czempiel, E.-O., 1992. Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge University Press.
- Rossi, E., Kuitunen, M., 1996. Ranking of habitats for the assessment of ecological impact in land use planning. Biological Conservation 77, 227–234. [https://doi.org/10.1016/0006-3207\(95\)00139-5](https://doi.org/10.1016/0006-3207(95)00139-5)
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., Lipsey, M.W., 1999. Evaluation, a systematic approach. SAGE Publications Ltd., Thousand Oaks, California.
- Rua, M. das G., 2012. Políticas Públicas. Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Russell, C.S., Baumann, D.D., 2009. The Evolution of Water Resource Planning and Decision Making. Edward Elgar Publishing.
- Rydin, Y., 2007. Re-Examining the Role of Knowledge Within Planning Theory. Planning Theory 6, 52–68. <https://doi.org/10.1177/1473095207075161>
- Sabatier, P.A., 1986. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation

- Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6, 21–48.
- Sager, T., 2003. Rationality in Evaluation Techniques. The Planning Balance Sheet and the Goals Achievement Matriz. *European Journal of Spatial Development*.
- Sager, T., 2001. Manipulative Features of Planning Styles. *Environment and Planning A* 33, 765–781. <https://doi.org/10.1068/a3320>
- Sager, T., 1999. Manipulation in planning: The social choice perspective. *Journal of Planning Education and Research* 19, 123–134. <https://doi.org/10.1177/0739456X9901900202>
- Sanderson, I., 2009. Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and Learning. *Political Studies* 57, 699–719.
- Santana, P., Nogueira, H., Costa, C., Santos, R., 2007. Identificação das vulnerabilidades do ambiente físico e social na construção da cidade sustentável, in: *A Cidade e a Saúde*. Almedina, Lisboa, pp. 165–180.
- Santana, P., Santos, R., Costa, C., Loureiro, A., 2009. *Criar Cidade: Amadora Saudável e Ativa*. Lisboa.
- Santos, G.M. de, Calado, H., 2011. Planos de Ordenamento da Orla Costeira da Área Territorial da Administração da Região Hidrográfica do Tejo, IP, in: *VI Congresso Sobre Planeamento e Gestão e Gestão Das Zonas Costeiras Dos Países de Expressão Portuguesa*. Ilha da Boa Vista, Cabo Verde.
- Santos, J.M. dos, 2015. Workshop Medir a Cidade. Experiências em sistemas de indicadores para os territórios urbanos.
- Santos, T.V. dos, 2017. Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus. *Cadernos Metrópole* 19. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4008>
- Sassone, P.G., Schaffer, W.A., 1978. *Cost-Benefit Analysis: A Handbook*. Academic Press.
- Scriven, M., 1991. *Evaluation thesaurus*, 4th ed. CA: Sage, Newbury Park.
- Seasons, M., 2003. Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities. *Journal Of The American Planning Association* 69.
- Self, P., 1970. “Nonsense on Stilts”: Cost-Benefit Analysis and the Roskill Commission. *The Political Quarterly* 41, 249–260. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1970.tb01169.x>
- Shankar, R., Shah, A., 2003. Bridging the economic divide within countries: a scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities. *World Development* 31, 1421–1441.
- Shaw, I.G.R., Shaw, I., Greene, J.C., Mark, M.M., 2006. *Handbook of evaluation : policies, programs and practices*. London ; Thousand Oaks, Calif. : SAGE Publications.
- Sheffer, D., kaess, L., 1990. Evaluation methods in urban and regional planning: Theory and practice. *The Town Planning Review* 61, 75–88.

- Silva, F.N. da, 2003. A participação das populações nos processos de planeamento, transformação e gestão do território. Presented at the 1.o Seminário de Engenharia do Território: Planear – Transformar - Gerir, IST/Núcleo de Estudos de Alunos do Território, Lisboa, pp. 33–38.
- Silva, G.C. da S., 2016. Avaliação da disponibilidade de espaços verdes públicos no contexto urbano e a sua relação com a perceção dos residentes. Um estudo para a cidade de Bragança. Escola Superior Agrária, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança.
- Silva, H., 2017. Workshop sobre experiências de harmonização de dados.
- Silva, V., 2019. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Vereador Vítor Silva, CMA. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 25 Julho, FCT-UNL Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade de Lisboa.
- Silvano, F., 2010. Antropologia do Espaço, 4th ed. Assírio & Alvim, Lisboa.
- Snyder, J.C., Catanese, A., 1984. Introdução à Arquitetura. Editora Campus, Rio de Janeiro, Brasil.
- Soares, L.B., 2004. Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território. Presented at the Sociedade e Território nº 37/38, Porto, pp. 96–102.
- Soares, L.B., 2002. A realidade incontornável da dispersão. Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais. Lisboa 33, 123–129.
- Soares Leandro, D. da C.H., 2016. Contributos para a elaboração de um REOT à escala regional: Aplicação à região de Lisboa e Vale do Tejo (Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão do Território: Planeamento e Ordenamento do Território). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Söderbaum, P., 1998. Economics and Sustainability: An Actor-Network Approach to Evaluation, in: Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 51–72.
- Sørensen, E., Torfing, J., 2005. The Democratic Anchorage of Governance Networks. Scandinavian Political Studies 28, 195–218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Stead, D., 2014. The Rise of Territorial Governance in European Policy. European Planning Studies 22, 1368–1383. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.786684>
- Stern, E., 2006. Contextual Challenges for Evaluation Practice, in: Sage Handbook of Evaluation : Sage.
- Stevenson, A., Lindberg, C.A. (Eds.), 2010. New Oxford American Dictionary, 3rd ed. Oxford University Press.
- Stoker, G., 1998. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal 50, 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stokey, E., Zeckhauser, R., 1978. A Primer for Policy Analysis. W. W. Norton & Company, New York; London.
- Streeten, P.P., 1999. Economic Development in the third world. Boston University.
- Talen, E., 1997. Success, Failure, and Conformance: An Alternative Approach to

- Planning Evaluation. *Environ Plann B Plann Des* 24, 573–587.
<https://doi.org/10.1068/b240573>
- Taylor, M., Purdue, D., Wilson, M., Wilde, P., 2005. Evaluating community projects. A practical guide.
- Tennøy, A., Hansson, L., Lissandrello, E., Næss, P., 2016. How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic land-use and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning* 109, 1–32.
<https://doi.org/10.1016/j.progress.2015.05.002>
- Therivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heaney, D., Pritchard, D., 1992. Strategic Environmental Assessment. Earthscan Publications, London.
- Thiel, A., 2009. The use of ex-ante modelling tools in European Impact Assessment: What role does land use play? *Land Use Policy* 26, 1138–1148.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2009.02.005>
- Tong, Z., Zhang, Q., 2016. Urban Planning Implementation Evaluation: A Multilevel Fuzzy Comprehensive Evaluation Approach. *The Open Civil Engineering Journal* 10. <https://doi.org/10.2174/1874149501610010200>
- Trochim, W.M.K., Donnelly, J.P., 2006. The Research Methods Knowledge Base, 3rd Edition, 3rd edition. ed. Atomic Dog publishing, Cincinnati.
- UN, U.N., 2006. Social justice in an open world, The Role of the United Nations.
- UNDP, U.N.D.P., 2014. Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals, Economic Commission for Africa. ed. United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Development Programme, Addis Ababa, Ethiopia.
- UNDP, U.N.D.P., 2009. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. United Nations Development Programme, One United Nations Plaza New York, NY 10017, USA.
- UNEG, - United Nations Evaluation Group, 2016. Norms and Standards for Evaluation. UNEG - United Nations Evaluation Group, Nova Iorque.
- UN-HABITAT, 2015. International guidelines on Urban Territorial Planning. UN-Habitat.
- Urbach, N., Müller, B., 2012. The Updated DeLone and McLean Model of Information Systems Success, in: Dwivedi, Y.K., Wade, M.R., Schneberger, S.L. (Eds.), *Information Systems Theory: Explaining and Predicting Our Digital Society*, Vol. 1, Integrated Series in Information Systems. Springer New York, New York, NY, pp. 1–18. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6108-2_1
- Vala, F., Neves, C., 2018. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 12 Janeiro, INE - Instituto Nacional de Estatística.
- Vale, D., 2017. Entrevista no âmbito da colaboração na investigação de doutoramento. Entrevistador: António Ribeiro Amado. 13 Dezembro, FA-UL - Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.
- Vedung, E., 2019. Six models of evaluation. *Routledge Handbook of Public Policy*.
- Vedung, E., 2010. Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation* 16, 263–277.
<https://doi.org/10.1177/1356389010372452>

- Vedung, E., 1997. Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publishers.
- Vickers, S.G., 1968. Value Systems and Social Process. Basic Books.
- Vigar, G., Graham, S., Healey, P., 2005. In Search of the City in Spatial Strategies: Past Legacies, Future Imaginings. Urban Studies 42, 1391–1410. <https://doi.org/10.1080/00420980500150730>
- Vilares, E., 2017. A Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 do PNPOT.
- Voogd, H., 1998. The Communicative Ideology and Ex Ante Planning Evaluation, in: Evaluation in Planning. The GeoJournal Library, Springer Netherlands, pp. 113–126.
- Voogd, H., 1983. Multicriteria evaluation for urban and regional planning / H. Voogd. Pion, London.
- Weale, A., 2011. New Modes of Governance, Political Accountability and Public Reason. Government and Opposition 46, 58–80. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2010.01330.x>
- Westman, W.E., 1985. Ecology, impact assessment, and environmental planning. John Wiley & Sons, New York [etc].
- White, H., 2010. A Contribution to Current Debates in Impact Evaluation. Evaluation 16, 153–164. <https://doi.org/10.1177/1356389010361562>
- Wholey, J.S., 1996. Formative and Summative Evaluation: Related Issues in Performance Measurement. Evaluation Practice 17, 145–149. <https://doi.org/10.1177/109821409601700206>
- Williams, D.D., 2000. Evaluation of learning objects and instruction using learning objects. The instructional use of learning objects.
- Wong, C., 2006. Indicators for Urban and Regional Planning: The Interplay of Policy and Methods. Routledge, New York.
- Worthen, B.R., 1996. ERIC - “Beyond Formative and Summative Evaluation” Revisited. Evaluation Practice 17, 119–119. <https://doi.org/10.1177/109821409601700203>
- Yu, L., Hou, X., Gao, M., Shi, P., 2010. Assessment of coastal zone sustainable development: A case study of Yantai, China. Ecological Indicators 10, 1218–1225. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2010.04.003>

LEGISLAÇÃO

- Regime Jurídico das Zonas de proteção e do Plano de Pormenor de Salvaguarda - DL n.º 309/2009, de 23 de Outubro
- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - DL n.º 380/99, de 22 de Setembro. Este diploma foi revogado pelo(a) Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio
- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - DL n.º 80/2015, de 14 de Maio- Diário da República n.º 93/2015, Série I de 2015-05-14
- Quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro - DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro - Diário da República n.º 181/2007, Série I de 2007-09-19

Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - DL n.º 69/90 de 2 de Março - Diário da República n.º 51/1990, Série I de 1990-03-02

Quadro regulamentar dos Planos Directores Municipais - DL n.º 208/82 de 26 de Maio - Diário da República n.º 119/1982, Série I de 1982-05-26.

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro - Diário da República n.º 291/1999, Série I-A de 1999-12-16

Décima quinta alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - DL n.º 121/2018, de 28 de Dezembro - Diário da República n.º 250/2018, Série I de 2018-12-28

Decreto-Lei n.º 24802 de 1934 - Diário do Governo n.º 299/1934, Série I de 1934-12-21.

DL n.º 560/71, de 17 de Dezembro - Diário do Governo n.º 294/1971, Série I de 1971-12-17

DL n.º 10, de 19 de Janeiro de 1985 - Diário da República n.º 250/1985, 1.º Suplemento, Série I de 1985-10-30

Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo - Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio - Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30

Lei de Bases do Ambiente - Lei n.º 11/87 de 7 de Abril - [Este diploma foi revogado pelo(a) Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril!]

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro - Diário da República n.º 170/2007, Série I de 2007-09-04

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Proposta de Lei n.º 148/XIII/3.ª do Governo, aprovada a 14 de Junho 2019

Atribuições das Autarquias e competências dos respetivos órgãos - Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro - Diário da República n.º 247/1977, Série I de 1977-10-25

Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional [2005], 1976. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10

Orientações estratégicas para a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, RCM n.º 44/2016 - Diário da República n.º 161/2016, Série I de 2016-08-23

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e De Urbanismo. Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto

Lista de Tabelas

Tabela 1: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica de Utilização do Solo. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 2: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica dos Recursos e Valores Naturais. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 3: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica do Urbanismo. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 4: Indicadores-Chave do acompanhamento dos Centros Urbanos e Espaços Edificados. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 5: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica da Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 6: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica dos Riscos, Vulnerabilidades e Ameaças. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 7: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica Demográfica. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 8: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica Económica e produtiva. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 9: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica dos Equipamentos. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 10: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica do Acompanhamento do Desenvolvimento Urbano. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 11: Indicadores-Chave do acompanhamento da dinâmica da Despesa Municipal. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 12: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS1. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 13: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS5. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 14: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC5. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 15: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC6. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 16: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC15. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 17: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC16. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 18: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC17. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 19: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS25. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 20: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS26. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 21: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS27. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 22: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS28 e ISD29. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 23: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC21. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 24: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS36. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 25: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC22. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 26: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC23. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 27: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC24. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 28: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS39. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 29: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IS40. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 30: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC25. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 31: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC26. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 32: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC28. Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 33: MDT-Amadora 2019. Dinâmica IC29. Fonte: Elaboração do Autor.

Lista de Figuras

Figura 1: Enquadramento da Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 2: Hipótese de Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 3: Objetivos da Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 4: Metodologia da Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 5: Estrutura do Estado da Arte. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 6: Temáticas Cap. I. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 7: Temáticas Cap. II. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 8: Temáticas Parte II - Contributos Metodológicos para Monitorização e Avaliação em Ordenamento do Território. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 9: Desenho de Investigação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 10: Avaliação como Mecanismo de Aprendizagem. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 11: Evolução cronológica dos paradigmas da avaliação em PP de OT. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 12: Estados Membros da UE. Fonte: Elaboração do autor. (imagem manipulada. imagem original:

https://pt.wikipedia.org/wiki/União_Europeia#/media/Ficheiro:EU_on_a_globe.svg).

Figura 13: Evolução do Foco da avaliação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 14: Pontos-chave da análise dos 5 REOT Locais. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 15: Localização dos REOT Locais analisados. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 16: Localização 5 REOT Locais analisados de forma aprofundada. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 17: Estrutura do Capítulo III. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 18: Princípios Metodológicos de Monitorização e Avaliação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 19: Etapas Construção da Metodologia de Avaliação. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 20: Estrutura organizativa da Etapa 1. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 21: Relações existente na definição do RM e UA. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 22: Identificação do RM e UA. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 23: Estrutura organizativa das tarefas que compõem a Parte B da Etapa 1. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 24: Arquitetura da estrutura analítica. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 25: Operacionalização da estrutura organizativa das tarefas que compõem a Parte B da Etapa 1. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 26: Transição do Modelo Desejável para o Modelo Aferido. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 27: Síntese da estrutura da MDT. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 28: Arquitetura do Sistema de Avaliação do MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 29: Organização dos Indicadores MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 30: Documentos de divulgação e apresentação de resultados produzidos pelo MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 31: Domínios e dinâmicas - MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 32: Resposta das nove questões de base apresentadas pela MM. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 33: Responsáveis, envolvidos e beneficiários da aplicação da MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 34: Estrutura organizativa do MDT. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 35: Enquadramento do município da Amadora no contexto nacional. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 36: Enquadramento do município da Amadora no contexto metropolitano da AML. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 37: Produção de indicadores MDT na MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 38: Produção dos indicadores MDT possíveis de contruir na MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 39: Principais datas de referência na produção dos indicadores MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do Autor.

Figura 40: MDT-Amadora 2019. IC1. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 41: MDT-Amadora 2019. IC2. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 42: MDT-Amadora 2019. IS6. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 43: MDT-Amadora 2019. IC5. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 44: MDT-Amadora 2019. IC18. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 45: MDT-Amadora 2019. IC28. Fonte: Elaboração do autor.

Figura 46: PDM Amadora: Planta de Ordenamento em vigor. Fonte: CMA (2018).

Figura 47: PDM Amadora: Planta de Condicionantes em vigor. Fonte: CMA (2018).

Figura 48: Processo de OT com suporte no MDT. Fonte: CMA (2018).

Figura 49: Monitorização das Dinâmicas Territoriais na definição de Políticas Públicas. Fonte: Elaboração do autor.

Lista de Anexos

Anexo 1: Avaliação, um mecanismo de aprendizagem. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 2: Evolução cronológica dos paradigmas da avaliação em PP de OT. Fonte: Elaboração do Autor.

Anexo 3: Teorias e Referências de Planeamento / Funções e Características da Avaliação. Fonte: Elaboração do Autor. Baseado em Khakee (1998) apresentado por Oliveira (2011).

Anexo 4: Análise individual dos Métodos de Avaliação Seleccionados. Fonte: Elaboração do autor suportado na investigação de Vítor Oliveira (2011) e João Ferrão (2018).

Anexo 5: Matriz analítica dos métodos de avaliação de PP de OT. Fonte: Elaboração do autor, baseado em Voogd (1983), Khakee (1998), Oliveira (2011), Batista e Silva (2017), Amado e Cavaco (2017) e Ferrão e Paixão (2018).

Anexo 6: Tempo de vigência dos PDM na RLVT – outubro 2017. Fonte: REOT-LVT, elaborado por CCDD-LVT (2017).

Anexo 7: Tempo de elaboração dos processos de revisão dos PDM na RLVT – outubro 2017. Fonte: REOT-LVT, elaborado por CCDD-LVT (2017).

Anexo 8: Ponto de situação da revisão dos PDM na RLVT – outubro 2017. Fonte: REOT-LVT, elaborado por CCDD-LVT (2017).

Anexo 9: Seis fases do processo de monitorização municipal. Fonte: (Prada, 2008, p. 94).

Anexo 10: Etapas do processo de monitorização municipal. Fonte: (Prada, 2008, p. 94).

Anexo 11: Matriz Analítica (MA). Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 12: Composição da Matriz Analítica (MA). Fonte: Elaboração do autor.

Figura 10: Síntese da estrutura da MDT. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 13: Modelo de alimentação hierárquico preconizado. Fonte: (Catita et al., 2011, p. 8).

Anexo 14: Estrutura de relações existente na definição do RM e UA. Fonte: Elaboração do autor

Figura 14: Resposta das nove questões de base apresentadas pela MM. Fonte: Elaboração do autor

Anexo 15: Ficha Individual dos indicadores-chave (ficha tipo). Fonte: Elaboração do autor

Anexo 16: Dinâmicas que compõem o domínio do Ordenamento. Fonte: Elaboração do autor

Anexo 17: Indicadores Dinâmica Utilização do Solo. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 18: Indicadores Dinâmica Recursos e Valores Naturais. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 19: Indicadores Dinâmica Urbanismo. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 20: Indicadores Dinâmica Centros Urbanos e Espaços Edificados. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 21: Indicadores Dinâmica Rede de Infraestruturas, Transportes e Mobilidade. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 22: Indicadores Dinâmica Riscos, vulnerabilidades e ameaças. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 23: Indicadores Dinâmica Demográfica. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 24: Indicadores Dinâmica Económica e Produtiva. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 25: Indicadores Dinâmica Acompanhamento do Desenvolvimento Urbano. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 26: Indicadores Dinâmica Despesa Municipal. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 27: Lista Final de Indicadores-Chave. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 28: Lista Final de Indicadores-Satélite. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 29: Fichas individuais Indicadores-Chave. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 30: Definição dos domínios do MDT. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 31: Definição dos domínios do MDT e contributos para o ordenamento do território. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 32: Aplicação do MDT ao Município da Amadora, informação existente. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 33: Aplicação do MDT ao Município da Amadora - MDT-Amadora 2019. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 34: MDT-Amadora 2019. IC1, IC3, IS2. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 35: MDT-Amadora 2019. IC2, IS5. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 36: MDT-Amadora 2019. IS3, IS4. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 37: MDT-Amadora 2019. IS6. Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 38: MDT-Amadora 2019. IC5, IS8. Fonte: (Santana et al., 2009, p. 103)

- Anexo 39:** MDT-Amadora 2019. IC5. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 40:** MDT-Amadora 2019. Uso do Solo PDMA. Fonte: (Santana et al., 2009, p. 98).
- Anexo 41:** MDT-Amadora 2019. IC15, IC16, IC17, IS25, IS26, IS27. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 42:** MDT-Amadora 2019. IC18. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 43:** MDT-Amadora 2019. IC19. Fonte: (Santana et al., 2009, p. 144).
- Anexo 44:** MDT-Amadora 2019. IS28 e IS29. Fonte: (santana et al, 2009, p. 75).
- Anexo 45:** MDT-Amadora 2019. IS30. Fonte: (santana et al, 2009, p. 100).
- Anexo 46:** MDT-Amadora 2019. IC21, S36, S37, S38. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 47:** Densidade Populacional do Município da Amadora - 2001. Fonte: (santana et al, 2009, p. 70).
- Anexo 48:** Variação da População no Município da Amadora – 1991 - 2001. Fonte: (santana et al, 2009, p. 69).
- Anexo 49:** População Desempregada no Município da Amadora – 1991 - 2001. Fonte: (santana et al, 2009, p. 75).
- Anexo 50:** MDT-Amadora 2019. IC22, IC23, IC24, IS39, IS40. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 51:** Acessibilidade ao equipamento Jardim de Infância. Fonte: (santana et al, 2009, p. 166).
- Anexo 52:** Acessibilidade ao equipamento Escola Básica do 1º Ciclo. Fonte: (santana et al, 2009, p. 167).
- Anexo 53:** Acessibilidade ao equipamento Creche. Fonte: (santana et al, 2009, p. 169).
- Anexo 54:** Acessibilidade ao equipamento Centro de Atividades de Tempos Livres. Fonte: (santana et al, 2009, p. 170).
- Anexo 55:** Acessibilidade ao equipamento Centro de Convívio para Idosos. Fonte: (santana et al, 2009, p. 172).
- Anexo 56:** MDT-Amadora 2019. IC28, IC30, IS41, IS42, IS43. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 57:** MDT-Amadora 2019. IC30, IS46, IS50, IS51, IS52, IS53. Fonte: Elaboração do autor.
- Anexo 58:** Desafios à 2ª geração de PDM. Fonte: (CMA 2014, p. 11-12).

Glossário

TERMO	DEFINIÇÃO	FONTE
<i>Avaliação</i>	Ver Cap. I - 4.1	-
<i>Avaliação ex-ante</i>	Ver Cap. I - 3.1	-
<i>Avaliação on-going</i>	Ver Cap. I - 3.1	-
<i>Avaliação ex-post</i>	Ver Cap. I - 3.1	-
<i>Avaliação in continuum</i>	Ver Cap. I - 3.1	-
Área de Solo	"A área de solo é uma porção de território delimitada em planta por uma linha poligonal fechada. A área de solo é também a medida da área da representação planimétrica dessa porção de território."	Ficha n.º 11 - DR n.º 9/2009
Área EEM	Compreende a área de solo abrangida pela Estrutura Ecológica Municipal. A estrutura ecológica municipal é constituída pelo conjunto de áreas que, em virtude das suas características biofísicas, culturais ou paisagísticas, da sua continuidade ecológica e do seu ordenamento, têm por função principal contribuir para o equilíbrio ecológico e para a proteção, conservação e valorização ambiental e paisagística dos espaços rústicos e urbanos.	DR n.º15/2015 e ficha n.º 29 - DR n.º 9/2009
Área RAN	Compreende a área de solo abrangida pela Reserva Agrícola Nacional	-
Área REN	Compreende a área de solo abrangida pela Reserva Ecológica Nacional	-
Área Total do Município	Compreende a área total do município.	-
Área Urbana Consolidada	"Área urbana consolidada é uma área de solo urbanizado que se encontra estabilizada em termos de morfologia e de infra-estruturação e está edificada em, pelo menos, dois terços da área total do solo destinado a edificação."	Ficha n.º 14 - DR n.º 9/2009

Classificação do Solo	A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos, operando a distinção fundamental entre solo urbano e solo rústico.	Adaptado de Notas complementares ficha n.º 72 - DR n.º 9/2010
Densidade Habitacional	A densidade habitacional é o quociente entre o número de fogos existentes ou previstos para uma dada porção do território, e a área de solo a que respeita.	Ficha n.º 17 - DR n.º 9/2009
Densidade Populacional	"A densidade populacional é o quociente entre a população, existente ou prevista para uma dada porção do território, e a área de solo a que respeita. A utilidade da densidade populacional como parâmetro urbanístico é muito limitada. A sua utilização deve ter carácter indicativo e ser sempre completada com parâmetros mais objectivos e susceptíveis de medição rigorosa."	Ficha n.º 18 - DR n.º 9/2009
Edificabilidade	"A edificabilidade é a quantidade de edificação que, nos termos das disposições regulamentares aplicáveis, pode ser realizada numa dada porção do território."	Ficha n.º 19 - DR n.º 9/2009
Edificação	"A edificação é a actividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência."	Ficha n.º 20 - DR n.º 9/2010 e alínea a) do artigo 2.º do RJUE DL nº555/99
Edifício	"Um edifício é uma construção permanente, dotada de acesso independente, coberta, limitada por paredes exteriores ou paredes-meeiras que vão das fundações à cobertura, destinada a utilização humana ou a outros fins."	Ficha n.º 19 - DR n.º 21/2009 - "a definição indicada foi adaptada da definição de edifício dada pelo Instituto Nacional de Estatística e aprovada pelo Conselho Superior de Estatística desde 28/11/1997
Eficácia	Capacidade de cumprir os objetivos pretendidos.	Dicionário infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Editora, 2003-2019.

Eficiência	Poder de realizar algo convenientemente, despendendo de um mínimo de esforço, tempo e outros recursos.	Dicionário infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Ficha n.º 25 - DR n.º 9/2009
Equipamentos de Utilização Colectiva	"Os equipamentos de utilização colectiva são as edificações e os espaços não edificados afectos à provisão de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades colectivas dos cidadãos, designadamente nos domínios da saúde, da educação, da cultura e do desporto, da justiça, da segurança social, da segurança pública e da protecção civil. No conceito de equipamentos de utilização colectiva não estão incluídas as infraestruturas urbanas territoriais. Os equipamentos de utilização colectiva podem ser de natureza pública ou privada. Quando os bens ou serviços são providos por entidades públicas, directa ou indirectamente através de concessão ou outra forma prevista na lei, devem designar-se por "equipamento de utilização colectiva de natureza pública". As necessidades colectivas dos cidadãos cuja satisfação é provida através de equipamentos de utilização colectiva correspondem a um conjunto dinâmico reconhecido em cada momento no quadro político e normativo. As edificações e os espaços não edificados referidos na definição são normalmente adaptados às finalidades prosseguidas pelo equipamento a que respeitam."	Ficha n.º 25 - DR n.º 9/2009
Espaço-Canal	O espaço-canal é a área de solo afecta a uma infra-estrutura territorial ou urbana de desenvolver linear, incluindo as áreas técnicas complementares que lhe são adjacentes em torno das infraestruturas destinadas a assegurar a sua protecção e o seu correcto funcionamento ou, caso ainda não exista a infra-estrutura, as áreas necessárias à sua execução.	DR n.º 15/2015 e ficha n.º 26 - DR n.º 9/2009
Espaços Agrícolas	O uso dominante dos espaços agrícolas é o que decorre das potencialidades e das limitações para o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias com base no aproveitamento do solo e	DR n.º 15/2015

dos demais recursos e das condições biofísicas que garantem a sua fertilidade.

Espaços de actividades económicas	Correspondem a áreas que se destinam preferencialmente ao acolhimento de actividades económicas com especiais necessidades de afetação e organização do espaço urbano, nomeadamente actividades industriais, de armazenagem e logística, comércio e serviços.	DR n.º 15/2015
Espaços de actividades industriais	São espaços de instalação de actividades industriais directamente ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários e florestais, ou à exploração de recursos geológicos e energéticos, cuja categoria e subcategoria é definida em planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal.	Adaptado do Art. 22.º do DR n.º 15/2015
Espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos	São áreas afectas à exploração de recursos energéticos e geológicos, delimitadas em plano territorial de âmbito intermunicipal e/ou municipal, assegurando a minimização dos impactes ambientais e a compatibilização de utilizações e actividades na fase de exploração dos recursos energéticos e geológicos, e a recuperação paisagística após o término dessa actividade.	Adaptado do Art. 20.º do DR n.º 15/2015
Espaços Centrais	Correspondem a áreas urbanas de usos mistos que integram funções habitacionais e uma concentração diversificada de actividades terciárias, desempenhando, pelas suas características, funções de centralidade.	DR n.º 15/2015
Espaços de Uso Especial	Espaços de uso especial, correspondentes a áreas destinadas a: i) Espaços de Equipamentos; ii) Espaços de infraestruturas estruturantes; iii) espaços turísticos.	DR n.º 15/2015
Espaços Florestais	O uso dominante dos espaços florestais é o que decorre das potencialidades para o desenvolvimento florestal, com base no mais adequado aproveitamento do solo vivo e dos demais recursos e das condições biofísicas que garantem a sua fertilidade.	DR n.º 15/2015

Espaços Habitacionais	Correspondem a áreas que se destinam preferencialmente ao uso habitacional, podendo acolher outras utilizações compatíveis com o uso habitacional.	DR n.º 15/2015
Espaços urbanos de baixa densidade	Correspondem a áreas periurbanas, parcialmente urbanizadas e edificadas, apresentando fragmentação e características híbridas de uma ocupação de carácter urbano -rural, com a permanência de usos agrícolas entrecruzados com usos urbanos e existência de equipamentos e infraestruturas, às quais o plano territorial atribui funções urbanas prevaletentes e que são objeto de um regime de uso do solo que garanta o seu ordenamento urbano numa ótica de sustentabilidade e flexibilidade de utilização, bem como a sua infraestruturação com recurso a soluções apropriadas.	DR n.º 15/2015
Espaços urbanos de utilização colectiva	"Os espaços urbanos de utilização colectiva são áreas de solo urbano, distintas dos espaços verdes de utilização colectiva, que se destinam a prover necessidades colectivas de estadia, recreio e lazer ao ar livre. Os espaços urbanos de utilização colectiva incluem as praças, largos e terreiros públicos, mas não incluem os logradouros."	Ficha n.º 27 - DR n.º 9/2009
Espaços Verdes	Correspondem a áreas com funções de equilíbrio ambiental, de valorização paisagística e de acolhimento de atividades ao ar livre de recreio, lazer, desporto e cultura, coincidindo no todo ou em parte com a estrutura ecológica municipal.	DR n.º 15/2015
Espaços Verdes de Utilização Colectiva	"Os espaços verdes de utilização colectiva são as áreas de solo enquadradas na estrutura ecológica municipal ou urbana que, além das funções de protecção e valorização ambiental e paisagística, se destinam à utilização pelos cidadãos em actividades de estadia, recreio e lazer ao ar livre."	Ficha n.º 28 - DR n.º 9/2009

Expansão Urbana	Por expansão urbana entende-se qualquer transformação territorial que tenha por objecto ou por efeito o aumento da área total de solo urbanizado ou a ampliação do perímetro urbano.	Adaptado de ficha n.º 30 - DR n.º 9/2009
Fogo	"Um fogo é uma parte ou a totalidade de um edifício, dotada de acesso independente, constituída por um ou mais compartimentos destinados à habitação e por espaços privativos complementares."	Ficha n.º 32 - DR n.º 9/2009
Georeferenciação	Capacidade de Localização Geográfica - segundo mapeamento.	
Gestão Territorial	A gestão territorial é um meio de intervenção administrativa no solo e contribui para a realização dos objetivos de política pública de solos e de regulação fundiária ao nível nacional, regional e local.	Artº 27 - L 31/2014
Índice de Impermeabilização	"O índice de impermeabilização do solo é função da ocupação ou revestimento, sendo calculado pelo quociente entre o somatório das áreas impermeabilizadas equivalentes e a área de solo a que o índice diz respeito, expresso em percentagem. Cada área impermeabilizada equivalente é calculada pelo produto entre a área de solo a que diz respeito e o coeficiente de impermeabilização que corresponde ao tipo de ocupação ou revestimento que nela é realizado ou previsto."	Ficha n.º 34 - DR n.º 9/2009
Índice de Ruralidade	O índice de urbanidade é função do solo - classificado como rústico, sendo calculado pelo quociente entre o somatório das áreas classificadas como solo rústico e a área total do Município.	
Índice de Urbanidade	O índice de urbanidade é função do solo - classificado como urbano, sendo calculado pelo quociente entre o somatório das áreas classificadas como solo urbano e a área total do Município.	

Índice de utilização do solo	"O índice de utilização do solo é o quociente entre a área total de construção e a área de solo a que o índice diz respeito. O índice de utilização do solo exprime a quantidade de edificação por unidade de área de solo. Dito de outra forma, exprime a intensidade de utilização do solo para edificação. (...) O índice de utilização do solo é um parâmetro adimensional."	Ficha n.º 36 - DR n.º 9/2009
Infraestruturas territoriais	"As infraestruturas territoriais são os sistemas técnicos gerais de suporte ao funcionamento do território no seu todo." As infraestruturas territoriais compreendem os sistemas gerais de circulação e transporte associados à conectividade; de captação, transporte e armazenamento de água; de transporte, tratamento e rejeição de águas residuais; de armazenamento, tratamento e rejeição de resíduos sólidos; e de distribuição de energia e de telecomunicações e móveis.	Adaptado de ficha n.º 38 - DR n.º 9/2009
Infraestruturas urbanas	"As infraestruturas urbanas são os sistemas técnicos de suporte directo ao funcionamento dos aglomerados urbanos ou da edificação em conjunto." Compreendem normalmente os sistemas intra-urbanos de circulação; de abastecimento de água; de drenagem de águas pluviais; de resíduos sólidos urbanos e de distribuição de energia e telecomunicações fixas e móveis.	Adaptado de ficha n.º 39 - DR n.º 9/2009
Índice volumétrico	"O índice volumétrico é o quociente entre a volumetria total e a área de solo a que o índice diz respeito. (...) A utilização do índice volumétrico, em vez do índice de utilização do solo, é interessante nos casos em que o solo é predominantemente ocupado por edifícios de pé direito muito elevado (pavilhões, naves industriais, etc)."	Ficha n.º 37 - DR n.º 9/2009
Lote / loteamento	"Um lote é um prédio destinado à edificação, constituído ao abrigo de uma operação de loteamento ou de um plano de pormenor com efeitos gerais. Um lote é um prédio que recebe esta denominação específica por resultar, regra geral, de uma operação de loteamento. Essa é a via tradicional de constituição de lotes para construção."	Ficha n.º 41 - DR n.º 9/2009

Monitorização	Ver Cap. I - 4.1	
Número médio de pisos	<p>O número médio de pisos resulta na divisão do número de edifícios pela soma dos seus números de pisos.</p> <p>Enquanto parâmetro urbanístico para aplicação a um território a desenvolver, "o número médio de pisos é o quociente entre a área total de construção e a área total de implantação dos edifícios existentes ou previstos para a porção de território a que o parâmetro diz respeito. Este parâmetro de edificabilidade confere flexibilidade à gestão das volumetrias. A sua utilização deve ser combinada com uma altura máxima da edificação ou uma altura máxima da fachada."</p>	Adaptado de ficha n.º 43 - DR n.º 9/2009
Obras de urbanização	"As obras de urbanização são as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir directamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, electricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva.	Ficha n.º 44 - DR n.º 9/2009
<i>on-going</i>	Ver Cap. I - 3.1	-
Operações de loteamento	"As operações de loteamento são as acções que tenham por objectivo ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediatamente ou subsquentemente, à edificação urbana e de que resulte a divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento."	Ficha n.º 45 - DR n.º 9/2009
Operações urbanísticas	"As operações urbanísticas são as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água."	Ficha n.º 46 - DR n.º 9/2009
Outras categorias de solo rústico	São áreas destinadas a actividades compatíveis com espaços agrícolas, florestais ou naturais e que em função do modelo de organização territorial e das opções do município assim o são	Adaptado do art 23.º do DR n.º 15/2015

	definidos, englobando espaços culturais, de ocupação turística, espaços destinados a equipamentos ou infraestruturas, aglomerados rurais ou áreas de edificação dispersa.	
"per capita"	Capitação da média por individuo de um determinado valor. Expressa a média de um valor por pessoa ou "por cabeça".	-
Proporção	Expressão de uma relação de grandeza entre duas partes ou entre cada uma das partes e a grandeza total; expressão que traduz a igualdade entre duas razões (por quociente).	Dicionário de português - Porto Editora
Qualificação do Solo	A qualificação do solo regula o respectivo aproveitamento e processa-se através da integração em categorias estabelecidas com base numa classificação sistemática dos usos.	Adaptado de Notas complementares ficha n.º 72 - DR n.º 9/2010
Quantificação	Determinação da quantidade de qualquer valor.	-
Recursos Territoriais	Consideram-se recursos territoriais os recursos identificados nos programas e planos territoriais: "a) As áreas afectas à defesa nacional, à segurança e à protecção Civil; b) Os recursos e valores naturais; c) As áreas perigosas e as áreas de risco; d) As áreas agrícolas e florestais; e) As áreas de exploração de recursos energéticos e geológicos; f) A estrutura ecológica; g) O património arquitectónico, arqueológico e paisagístico; h) O sistema urbano; i) A localização e a distribuição das actividades económicas; j) As redes de transporte e mobilidade; k) As redes de infraestruturas e equipamentos colectivos."	Art.º 10 RJIGT - DL n.º 80/2015
Restrições de Utilidade Pública	Resultam da imposição legal ou de acto administrativo praticado por determinada entidade administrativa com competência para tal, tem subjacente um fim de utilidade pública e exprimem-se num encargo imposto sobre um imóvel em benefício de uma coisa, por virtude da utilidade pública desta. Na metodologia de avaliação proposta, os indicadores referentes a Restrições de Utilidade Pública entendem as áreas de Reserva	Adaptado de Servidões e Restrições de Utilidade Pública - DGOTDU - 2011 - ISBN: 978-9728569 - Margarida Castelo Branco e Anabela Coito

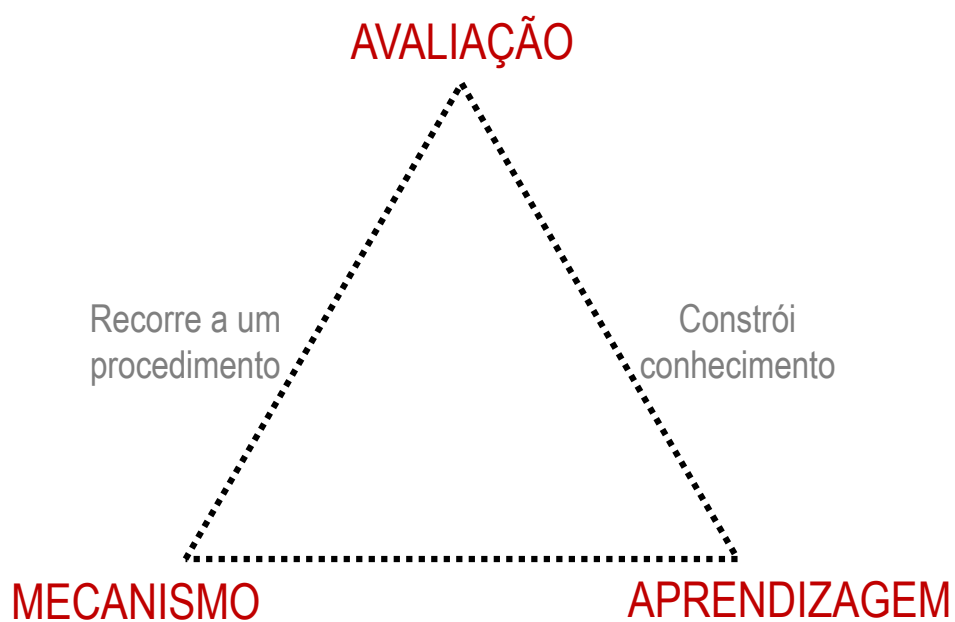
Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, e Estrutura Ecológica Municipal.

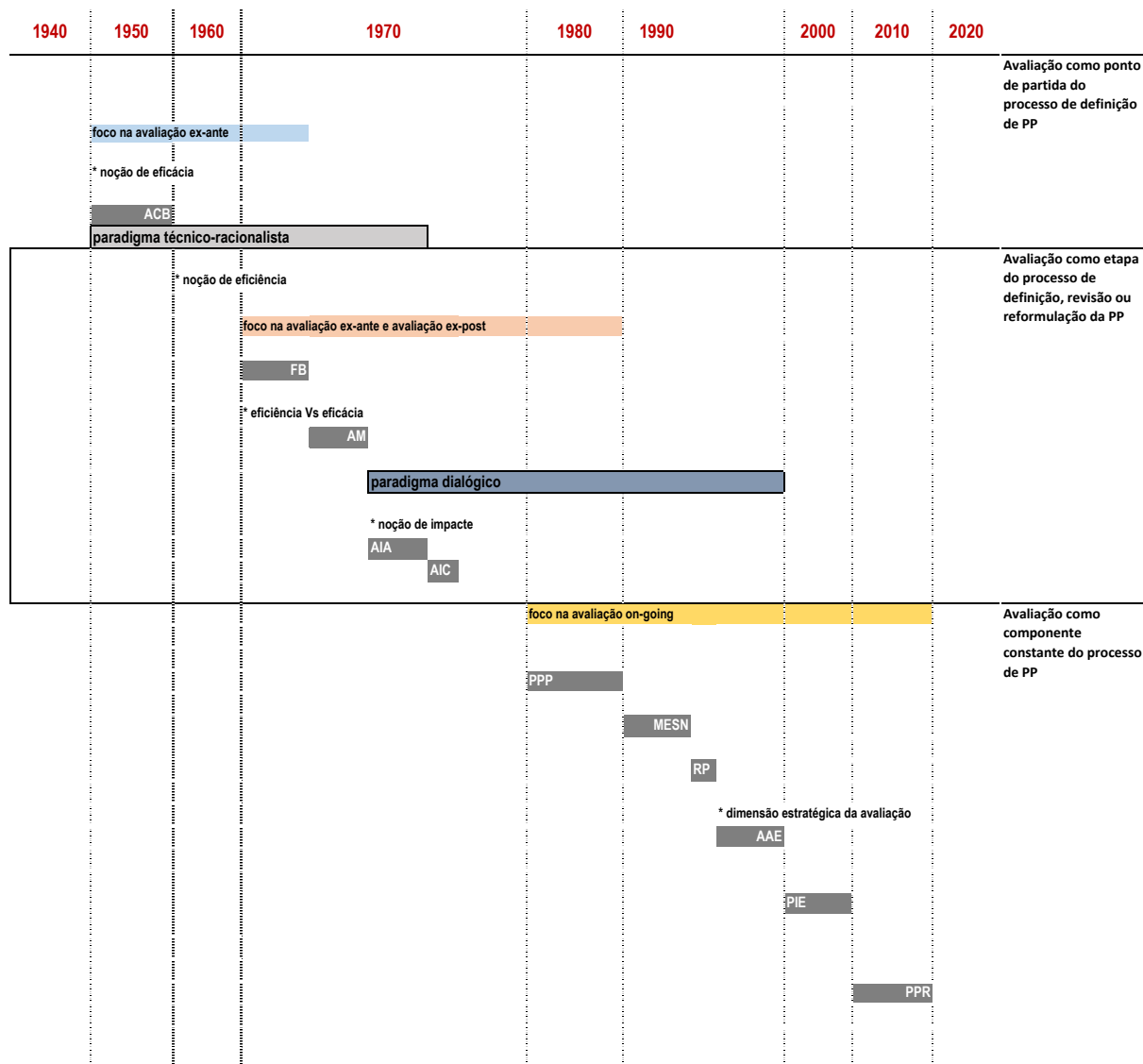
Solo Urbano	Solo urbano, o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação.	Artº 10 - L 31/2014 e artº 71 - DL80/2016
Solo Urbanizado	"O solo urbanizado é o solo que se encontra dotado de infraestruturas urbanas e é servido por equipamentos de utilização colectiva."	Ficha n.º 65 - DR n.º 9/2009
Solo Urbanizável	O solo urbanizável é o solo que, tendo sido classificado como urbano por instrumento de planeamento territorial em vigor, ainda não se encontra urbanizado, e o solo rústico possível de ser reclassificado como urbano e de seguida urbanizado.	Adaptado de ficha n.º 66 - DR n.º 9/2009
Solo Rústico	Solo rústico, aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, à valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.	Artº 10 - L 31/2014 e artº 71 - DL80/2016
Superfície Impermeabilizada	Superfície impermeabilizada corresponde ao solo ocupado ou revestido. Cada impermeabilização tem associado um coeficiente de impermeabilização que corresponde ao tipo de ocupação ou revestimento que nela é realizado ou previsto.	Adatado ficha n.º 34 - DR n.º 9/2009
Urbanização	"A urbanização é o resultado da realização coordenada de obras de urbanização e de edificação, de eventuais trabalhos de remodelação dos terrenos e das operações fundiárias associadas."	Ficha n.º 71 - DR n.º 9/2009
Uso do Solo	"Os usos do solo são as formas de aproveitamento do solo desenvolvidas ou instaladas num determinado território."	Ficha n.º 72 - DR n.º 9/2010

Anexos

ANEXO

1





NOTA:

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica;
 ACB – Análise Custo-Benefício (*cost-benefit analysis*);
 AIA – Avaliação de Impacte Ambiental;
 AIC – Avaliação do Impacto na Comunidade (*community impact evaluation*);
 AM – Avaliação Multicritério;
 AP – After the plan;
 DPW – Does Planning Work;
 FB – Folha de Balanço (*Planning Balance Sheet Analysis*);
 GAM – Goals-Achievement Matrix;
 GPEC – General Plan Evaluation Criteria;
 MESN – Means for Evaluating Actions of a Structural Nature;
 MPM – Making Plans that Matter;
 MLBP – More and Better Local Planning;
 PIE – Plan Implementation Evaluation;
 PP – Políticas Públicas;
 PPP – Policy-Plan/Programme-implementation-Process;
 PPR – Plano, Processo, Resultados;
 PNP – Performance of National Policies;
 RP – Reading Plans;

ANEXO

3

Anexo 3: Teorias e Referências de Planeamento / Funções e Características da Avaliação. Fonte: Elaboração do Autor. Baseado em Khakee (1998) apresentado por Oliveira (2011).

POSIÇÕES NA TEORIA DE PLANEAMENTO	REFERÊNCIAS PLANEAMENTO	FUNÇÕES DA AVALIAÇÃO	CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS
Planeamento Racional	Escola de Chicago	Otimização	Obtenção da Melhor Relação entre Concretização de Resultados e Utilização de Recursos
Incrementalismo	Charles Lindblom	Comparação Sucessiva	Análise Técnico-Económica Subordinada às Decisões Políticas
Planeamento Advocatório		Caracterização do Pluralismo de Valores	Análise Comparativa dos Sistemas de Valores em Competição
Planeamento Orientado para a Implementação		Viabilidade Política	Avaliação da Complexidade dos Processos Políticos e Premissas para Implantação
Planeamento Estratégico	John Friend Alan Hickling	Apreciação da Incerteza e da Complexidade do Problema	Ajustamento Iterativo e Recorrente dos Pacotes de Programas
Planeamento Transactivo		Interpretação do Processo de Aprendizagem	Descrição dos Resultados de Planeamento Relativamente à Organização do Processo de Planeamento como Mediação do Conhecimento
Planeamento Negocial		Cálculo das Mais-valias Resultado dos Compromissos	Avaliação das "Segundas-Melhores" Soluções Enquanto Resultado de Garantias Verbais
Planeamento comunicativo		Apreciação Contínua do Debate de Planeamento e da Agenda Política	Apreciação da Racionalidade Comunicativa e da Robustez das Políticas Alternativas
Planeamento Sustentável	Michael Breheny	Apreciação da Solução	Avaliação da sustentabilidade da intervenção Apreciação da solução para resolução dos problemas atuais e da sua gestão futura

ANEXO

4

Anexo 4: Análise individual dos Métodos de Avaliação Seleccionados. Fonte: Elaboração do autor suportado na investigação de Vítor Oliveira (2011) e João Ferrão (2018).

MÉTODOS SELECIONADOS

Neste anexo são apresentadas com maior rigor e detalhe, os métodos de avaliação que integram a matriz analítica (ver Anexo 4), organizadas segundo as cinco categorias consideradas: (a) métodos de avaliação de alternativas e apoio á tomada de decisão; (b) métodos de avaliação de processos e resultados; (c) métodos de avaliação de impactos; (d) métodos de avaliação de portfólios de instrumentos e de integração de prioridades transversais em políticas sectoriais; e (e) métodos de avaliação da participação civil nas PP (Ferrão, 2018, p. 23).

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE ALTERNATIVAS E APOIO Á TOMADA DE DECISÃO

Representam um conjunto de métodos desenvolvidos numa perspetiva de avaliação ex-ante e que procura disponibilizar à tomada de decisão um conjunto de evidências que suportem a identificação e seleção de alternativas.

ACB – ANÁLISE CUSTO- BENEFÍCIO (COST-BENEFIT ANALYSIS)

A ACB (1958) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos nacional e regional, a programas e planos, sobretudo em avaliações ex-ante. No panorama da avaliação em OT, a ACB estabelece uma forma de determinação da eficiência de um programa, numa perspetiva de relação custo/benefício e tem como objetivo assegurar que o investimento maximiza o benefício global (Oliveira, 2011a). A ACB é estruturada como

uma ferramenta de definição de prioridades para a sociedade a grande escala, refletindo os interesses estratégicos nacionais, sendo os impactos diretos e as discussões mais particularizadas e de maior interesse habitualmente tratadas a nível local (Sager, 2003a).

A ACB é um método de cariz económico na sua formulação (1844 – Arsene Dupuit) que foi introduzido no

seio das PP (anos 50) e integrado no OT (1958), não sendo por isso num método de avaliação criado especificamente para ser aplicado a PPBT (Kocabaş and Kopurlu, 2010; Oliveira, 2011c; Sassone and Schaffer, 1978). A ACB é definida por Sassone e Schaffer (1978) como processo de identificação e avaliação dos benefícios líquidos (*net benefits*) associados às alternativas para o alcance das metas ou objetivos definidos (Sassone and Schaffer, 1978). Sendo um método de base económica, a ACB afasta-se do carácter territorial associado às PPBT, entendendo como benefícios líquidos, os benefícios que resultam da subtração de todos os custos ao total dos benefícios.

A principal vantagem da ACB é o recurso a uma unidade de medida relativamente estável e de fácil apreensão por parte do cidadão, assumindo-se como uma ferramenta de definição de prioridades para a sociedade a grande escala e de fácil compreensão.

A ACB decorre segundo um processo sequencial que consiste na (1) definição do projeto; (2) identificação dos impactos que se consideram economicamente relevantes; (3) quantificação dos impactos físicos; (4) cálculo do valor monetário; (5) *discounting*; (6) ponderação; e a (7) análise sensitiva (Hanley and Spash, 1993, p. 8).

A primeira fase correspondente à (1) definição do projeto, definindo o contexto de análise, balizando os limites de atuação e identificando os elementos a considerar e apreciar.

A (2) definição dos impactos que decorrerão da implementação do projeto identifica os impactos que são considerados economicamente relevantes e que serão alvo de medição na análise.

Na (3) quantificação dos impactos físicos, são determinados quais os impactos a considerar sob o ponto de vista da sua relevância económica e dos seus benefícios associados, para que na tomada de decisão se possa seleccionar qual a opção mais eficiente do rol de alternativas disponíveis. Nesta quantificação, os impactos positivos são considerados benefícios e os impactos negativos são considerados custos e representam decréscimos quantitativos ou qualitativos (Hanley and Spash, 1993). A quantificação física dos impactos relevantes é feita através da determinação dos custos e benefícios associados ao projeto de forma cronológica, permitindo entender o desenvolvimento e a associação destes às várias etapas de implementação do projeto. Nesta fase os cálculos são elaborados de acordo com uma escala de incerteza oscilante, sendo comum recorrer-se à associação de probabilidades a eventos incertos e imprevisíveis,

calculando o seu valor estimado (Hanley and Spash, 1993).

O (4) cálculo do valor monetário corresponde à valorização monetária dos efeitos considerados, recorrendo a uma moeda, importância monetária, enquanto unidade comum de comparação, procurando garantir que as aferições e medições dos impactos possam ser cruzadas e comparadas. Nick Hanley e Clive L. Spash (1993) ilustram o facto de os preços serem muito úteis para suportar comparações, com o exemplo de que “(...) os preços permitem compara toneladas de aço com horas de trabalho poupadas, uma vez que não são apenas co-mensuráveis, mas também disponibilizam alguma informação relativa à sua escassez atual” (Hanley and Spash, 1993, p. 9).

No (5) *discounting* convertem-se os custos e benefícios expressos numismaticamente para o valor atual - *present value*. Em termos gerais, um montante monetário e a maior parte dos tipos de benefícios, são mais valorizados quanto mais cedo forem recebidos, enquanto um montante monetário a pagar ou qualquer tipo de custo, parece menos honoroso quanto mais longe no tempo o for necessário pagar/suportar (Hanley and Spash, 1993). Neste sentido, para que todos os custos e benefícios possam ser tidos em conta e comparados independentemente da altura em que vão ocorrer, a ACB aplica a todos os fluxos de custos e benefícios uma

taxa de desconto, assumida como a escala real de interesse (*real rate of interest*).

Na (6) ponderação, é realizado o teste do valor atual líquido – *net present value test*, confrontando a soma dos benefícios com a soma dos custos. Esta confrontação permite destacar as medidas ou políticas que se demonstram como mais eficientes em termos do uso de recursos.

Por último a (7) análise sensitiva procura enquadrar o nível de incerteza inerente a qualquer avaliação *ex-ante*. Na análise sensitiva é repetido o teste do valor atual líquido, ajustando os seus parâmetros de modo a incluir e.g. a taxa de desconto, as quantidades e qualidades físicas, os *inputs* e *outputs*, o tempo de vida útil do plano, entre outros (Hanley and Spash, 1993).

A espacialização da relação entre benefícios e custos é necessária nas PPBT para garantir o equilíbrio e a equidade territorial e da sociedade, sendo esta uma das principais questões que a ACB não consegue ultrapassar na sua aplicação a PPBT. A relação direta entre custos e benefícios atribui a mesma importância territorial a todos os custos e benefícios, independentemente da sua incidência ou relevância, desvalorizando o carácter territorial inerente ao OT e desconsiderando a espacialização

dos benefícios e dos custos no campo e ação da PPBT.

A ACB em OT requer uma atualização frequente dos estudos de avaliação, nomeadamente ao nível da sua base numismática de comparação e associação. Independentemente do método de avaliação, todas as avaliações estão sujeitas a condicionamentos do contexto em que são realizadas, no entanto o facto da ACB se apoiar na atribuição de um valor numismático, implica-lhe a necessidade de se manter constantemente atualizada enquanto processo (Folmer and Gabel, 2000; Regan, 1959; Russell and Baumann, 2009), ajustando-se à volatilidade das conjunturas económicas (Regan, 1959), e retira-lhe uma certa segurança em termos de estabilidade das suas conclusões.

A ACB é um método aplicado maioritariamente no momento de avaliação *ex-ante*, estabelecendo a relação direta entre os custos e os benefícios associados a cada medida ou opção estratégica em ponderação, auxiliando a tomada de decisão em sede de elaboração do plano. Neste sentido, a ACB recorre a critérios simples de quantificações monetárias para a atribuição de um valor numismático a cada um dos possíveis efeitos em análise (CE, 2006, 2003; Mc Allister, 1982b). Esta característica surge como outra das principais fragilidades da ACB quando aplicada ao OT, uma vez que certos aspetos

inerentes à atividade do OT não podem ser quantificados ou não apresentam um consenso em relação à sua quantificação (Hanley and Spash, 1993), e.g. quantificar a colocação em risco da vida humana, da qualidade ambiental, alterar habitats naturais, comprometer recursos, ou o risco de extinção de espécies de fauna e flora.

A associação de valores monetários a elementos cujo valor é considerado incalculável, ou no mínimo questionável, leva a ACB a enfrentar desafios que ganham cada vez mais expressão com o reforço do foco no desenvolvimento sustentável, onde os aspetos ambientais não são passíveis de ser diretamente associados a uma base monetária (Hanley and Spash, 1993). Por um lado, o recurso à importância monetária enquanto unidade de comparação facilita a apreensão da avaliação por parte da população e agiliza o processo de atribuição de valor a aspetos quantitativos, uma vez que atualmente os mercados geram os valores e preços de referência para todos os produtos transacionados e serviços efetuados. No entanto, a ACB depara-se na sua aplicação prática no campo do OT, com impactos qualitativos avaliados em quantias numismáticas, tornando por exemplo a unidade física de medida de alterações ambientais mais informativa que quantitativa ou qualitativa, o que é altamente

questionável. (Hanley and Spash, 1993; Nyborg, 2001).

Neste panorama, a ACB não lida bem com os aspetos qualitativos associados ao OT. O enfoque dado aos aspetos qualitativos nas experiências de ACB, revelam que a integração dos aspetos qualitativos se verifica difícil e complexa quando comparada com a integração dos aspetos quantitativos (Hanley and Spash, 1993). Isto porque o processo de atribuição de benefícios e custos pode, por vezes, ser intuitivo e claro mas em determinadas situações, e em especial na integração de aspetos qualitativos, a condução do processo de atribuição de benefícios suportado na intuição falha ao nível da medição e cálculos destes custos e benefícios (Hanley and Spash, 1993; Koopmans and Oosterhaven, 2011a; Lichfield and Chapman, 1970; Sassone and Schaffer, 1978). No entanto, ainda que questionável e sem consenso, a ACB não implica a desconsideração dos aspetos qualitativos, existindo experiências de atribuição de valor a

aspetos imateriais, como e.g. o bem-estar da população da área de incidência da PPBT

O principal desafio da ACB quando aplicada ao OT é lidar com a integração de aspetos de difícil quantificação, no entanto a ACB não implica a desconsideração total dos aspetos qualitativos. A noção generalizada é de que “(...) *se não for exequível a atribuição de preços a todos os efeitos significativos, a análise não consegue ser compreensiva e por isso não é racional elaborar recomendações apenas com base nessa ACB*” (Sager, 2003a, p. 6). Ou seja, a ACB beneficia da aplicação paralela de outros métodos de avaliação (Mertens et al., 2009), como por exemplo a realização paralela de uma AIA, procurando colmatar eventuais falhas ou dificuldades que possam surgir na quantificação de aspetos imateriais (Koopmans and Oosterhaven, 2011b) ou considerados incalculáveis (Hanley and Spash, 1993).

FB – FOLHA DE BALANÇO

(PLANNING BALANCE SHEET

ANALYSIS)

A FB (1956) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos

nacional, regional e local, a programas e planos, sobretudo em

avaliações *ex-ante*. A FB surge como uma adaptação da ACB ao planeamento urbano e territorial (Lichfield and Chapman, 1970), entendendo que os custos e benefícios não são homogêneos, exigindo uma contabilização direcionada (Mc Allister, 1982b), diferenciada (Oliveira, 2011a; Sager, 2003a) e discriminada (Lichfield, 1956; Mc Allister, 1982b; Sager, 2003a).

A FB foi apresentada como resposta a certas debilidades apontadas ao nível da real utilidade, eficiência e contributo associado à ACB, partilhando a maioria dos seus elementos metodológicos e fundações teóricas originais da ACB (Lichfield, 1956b; Sager, 2003a, 1999). A FB e a ACB são métodos da mesma família (Lichfield, 1956b), correspondendo a FB a uma tentativa de melhoria da ACB face à necessidade de integrar a complexidade e heterogeneidade inerente aos custos e benefícios associados ao planeamento britânico do pós-guerra (Oliveira, 2011a). Assim sendo, a FB propõe uma ficha de contabilização onde os custos e benefícios são discriminados por promotor e consumidor, resultando da articulação entre os vários elementos heterogêneos que compõe a unidade territorial a ponderar na análise (Lichfield, 1956b; Mc Allister, 1982a; Sager, 2003a).

A principal vantagem da FB face à ACB é a incorporação dos impactes não quantificáveis em paralelo com os impactes passíveis de ser quantificados em termos monetários, e o registo detalhado dos custos e benefícios de acordo com os diferentes grupos da comunidade (Oliveira, 2011a, p. 37). Qualquer PPBT quando implementada origina implicações variadas na comunidade e no território, algumas quantificáveis outras qualificáveis, das quais algumas são custos, e outras são benefícios. Tal como a comunidade não é homogênea, também os custos e os benefícios acompanham essa heterogeneidade e não se apresentam uniformes para todos os grupos da comunidade, o que desperta a necessidade de contabilizar quais os custos e os benefícios, diretos e indiretos, que dizem respeito a cada grupo da sociedade. Neste panorama, a FB procura integrar na avaliação a maior quantidade de custos e benefícios que permitem ser quantificados, de preferência em termos monetários, introduzindo a maior clareza possível na tomada de decisão e desejavelmente reduzindo a incerteza do processo (Lichfield and Chapman, 1970).

Em termos operacionais, a FB operacionaliza-se como a ACB, no entanto considerando a diferença entre os diferentes grupos da comunidade na quantificação dos

custos e benefícios associados a cada aspeto em análise (Lichfield, 1956b).

A FB parte do princípio de que quanto mais abrangente e aprofundada a avaliação, mais nítida será a análise e mais úteis serão os seus resultados (Lichfield, 1988). Este entendimento é perfeito em termos teóricos, no entanto em termos operacionais a complexidade da análise e a dificuldade de leitura aumenta com o aumento dos aspetos em apreciação. Não só pela exigência em termos de recolha e tratamento de dados, como pela densificação do processo de avaliação e a extensão da análise. Em paralelo, a integração da totalidade das informações disponíveis, de forma discriminada, e recorrendo a informação atualizada, exige um sistema de acompanhamento da conformidade territorial com resposta

rápida, de acordo as características da instância territorial em causa (Lichfield, 1988), o que não é uma realidade na maioria dos sistemas de gestão territoriais.

A FB procura sugerir a opção preferencial num certo contexto, não pressupondo a seleção da opção ideal para o caso em avaliação (Moroni, 1994, p. 98). A FB procura colocar todas as consequências da PPBT em pé-de-igualdade, apresentando-as ao mesmo nível e na mesma tabela, sem a aplicação de nenhum algoritmo com o objetivo de identificar e selecionar a melhor alternativa (Sager, 2003a, p. 6), porém, esta situação não garante que a FB identifique a melhor alternativa ou a alternativa que garanta a solução mais eficiente (Sager, 2003a), mas sim a solução mais satisfatória (Moroni, 1994, p. 98).

AIC – AVALIAÇÃO DO IMPACTO NA COMUNIDADE (COMMUNITY IMPACT EVALUATION)

A AIC (final dos anos 60) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a programas e planos, sobretudo em avaliações *ex-ante*. A AIC surge como uma adaptação da FB às noções emergentes do planeamento

urbano e territorial, representando um alargamento do âmbito de análise a questões territoriais, ambientais, sociais, culturais, entre outras, tornando-se um processo mais flexível e adaptável às especificidades

de cada caso (Oliveira, 2011a, pp. 37–38).

A AIC surge com a introdução do conceito de impacto e a formalização do método AIA (1969), como uma adaptação da FB às noções e dimensões emergentes na atividade do planeamento e do OT. Neste sentido, a FB encontrou um complemento territorial aos seus fundamentos teóricos, sendo adaptada à realidade do contexto, territorial e social, passando a designar-se como AIC (*Community Impact Evaluation*) (Lichfield, 1956b; Oliveira, 2011a; Sager, 2003a).

As principais vantagens da AIC residem na flexibilidade que introduz no processo ao tratar cada caso de forma individual e personalizada, e na consideração das implicações e condicionamentos externos como impactos a equacionar na avaliação,

procurando compreender o funcionamento de todo o sistema de relações presente e interveniente no contexto de intervenção (Lichfield, 2009).

Tal como a FB, a AIC não garante a identificação da solução ideal, mas sim a solução mais satisfatória de entre o rol de opções (Moroni, 1994, p. 98). A AIC é um método voltado para um processo de planeamento onde a tomada de decisão encontra na ACB alguns dos elementos que necessita, mas verifica a necessidade de resolver a heterogeneidade implícita nos custos e benefícios, integrando distribuições, repartições e percentagens numa busca pela melhor solução para incorporar os elementos não quantificáveis ou de difícil atribuição de valor (*non-priced*) (Sager, 2003a, 1999).

AM – AVALIAÇÃO MULTICRITÉRIO

A AM (anos 60) é um método de avaliação comparativa aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a programas, planos e projetos, em avaliações *ex-ante*, *on-going* ou *ex-post*. É um método que permite a ponderação dos diversos critérios considerados essenciais para a

avaliação de uma situação complexa, integrando na mesma análise componentes e contributos dos vários elementos, agentes, vertentes e pontos de vista envolvidos (Nijkamp et al., 1990; Oliveira, 2011a).

A AM ganhou relevância enquanto técnica por permitir disponibilizar soluções para os problemas que envolvem conflitos e múltiplos objetivos (Pohekar and Ramachandran, 2004). A AM não procura disponibilizar e identificar diretamente a solução ótima para um objetivo específico, mas sim a solução ponderada e de consenso face aos vários objetivos que procura alcançar.

A AM operacionaliza-se segundo uma matriz analítica, que realiza uma comparação entre alternativas heterogêneas, composta com um mínimo de duas dimensões (alternativas e critérios) (Oliveira, 2011a, p. 40), sendo as propriedades atribuídas aos critérios os elementos que conduzem a avaliação das alternativas e demonstração da sua importância. Para que a AM permita uma decisão pautada e suportada nos critérios considerados relevantes para o problema em questão (Jannuzzi et al., 2009, p. 72), a seleção dos critérios e a definição do conjunto de propriedades que lhes são atribuídas é realizada pelos agentes decisores segundo um processo onde a definição e caracterização da situação a analisar representa o ponto de partida do processo de avaliação.

No âmbito do OT, a AM surgiu como uma avaliação que possibilita incluir no processo de avaliação os efeitos não mensuráveis e intangíveis (Nijkamp et al., 1990), ao contrário dos seus contêneos, disponibilizando uma resposta à natureza complexa do OT e da teia de relações que este envolve. A AM deu origem a um conjunto de outros métodos que resultam da introdução de melhorias ou especificações, e.g. GAM, os quais partilham dos seus fundamentos teóricos que remetem para a ponderação articulada e conjunta dos vários pontos de vista, interesses, objetivos, entre outros critérios, nos processos de tomada de decisão.

A AM surge adequada à complexidade característica do OT e do planeamento, onde não é possível a existência de um contexto de intervenção com apenas um objetivo específico e que desconsidere toda a complexidade envolvida no próprio processo (Ramos, 1996), no entanto as suas aplicações práticas em certos casos são questionadas pela subjetividade com que são considerados os aspetos imensuráveis e intangíveis.

GAM – GOALS-ACHIEVEMENT MATRIX

A GAM (anos 60) é um método de AM, comparativa, aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a programas, planos e projetos, em avaliações *ex-ante*, *on-going* ou *ex-post*. A GAM surgiu como método de AM, numa tentativa de disponibilizar alternativas às debilidades apontadas aos métodos de avaliação que lhe são contâneos, nomeadamente a ACB e a FB, par de um conjunto de outras técnicas lançadas no período final dos anos 60 e que representavam uma reação ao raciocínio económico rígido da ACB.

A GAM foi o primeiro do conjunto de métodos designado como AM, integrada e analisada como um conjunto completo (Sager, 2003a), tendo sido desenvolvidas várias variantes da GAM (Hill, 1968, 1967, 1966) com o objetivo de a aperfeiçoar ao contexto e ao objeto em avaliação (Sager, 2003a), e.g. o método *Ordinally Measured Goal* (Hill, 1985b), *Project Location Analysis Using the Goals Achievement Method of Evaluation* (Miller, 1980) e o modelo híbrido que resulta da combinação entre a *Goal Programming* and the *Goals-Achievement Matrix* (Hill and Werczberger, 1978).

Na sua origem, a GAM foi apresentada como método alternativo, capaz de ultrapassar o facto de as fundações teóricas de base económica que sustentam a ACB se encontrarem distanciadas do contexto da altura, não só por não incorporarem os aspetos

intangíveis (Oliveira, 2011a, p. 38), mas também por não procurem integrar a dimensão da equidade na avaliação racional (Nijkamp et al., 1990).

Neste sentido, a natureza racional equiditária com que a GAM se apresenta, deve-se sobretudo ao contexto existente no momento em que esta se estabilizou (final da década de 60), onde a relevância dada à disponibilização de informação aos/dos cidadãos e ao reforço do papel/força da população local era expressiva e valorizada nas ideologias sociais do momento (Sager, 2003a). Neste contexto, a GAM representou à época uma alternativa aos restantes métodos, com capacidade de organizar a distribuição dos custos e benefícios e consequentemente permitir a participação de vários atores e grupos de cidadãos nas deliberações cívicas, tornando públicas as opiniões, problemas e necessidades dos vários grupos (Hill, 1985c, p. 178).

A GAM operacionaliza-se segundo a lógica tradicional das AM, associando duas ou mais dimensões, sendo que no caso da GAM esta oferece uma lógica de hierarquia (*ranking*) com recurso à atribuição de um escalão de pesos na análise das opções em consideração, permitindo estabelecer a importância relativa de cada aspeto em análise, refletindo-se numa análise com suporte nos efeitos não monetários em alternativa à lógica estritamente económica implícita E.g. na ACB (Sager,

2003a). A lógica de *ranking* que a GAM oferece é, em simultâneo, uma força e uma fraqueza. Isto porque decorrente das experiências de operacionalização, foram apontadas à GAM debilidades enquanto método de AM, nomeadamente ao nível das questões

associadas à possível manipulação dos critérios de ponderação (Sager, 2003a; Voogd, 1998), abrindo a possibilidade a que esta desvie a atenção do conteúdo de informação da matriz inicial com manipulações aritméticas dessa mesma matriz (Buckley, 1988).

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS E RESULTADOS

Representam um conjunto de métodos desenvolvidos numa perspetiva de avaliação ex-ante, on-going ou ex-post, e que procura disponibilizar à tomada de decisão um conjunto de evidências que suportem a identificação e seleção de alternativas, com uma forte componente relativa à implementação da PP na perspetiva de aprendizagem e verificação da adequabilidade das medidas de intervenção.

PPP – POLICY- PLAN/PROGRAMME- IMPLEMENTATION-PROCESS

O PPP (1985) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a programas, planos e projetos, em avaliações *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* (Alexander, 1985). O PPP surge no OT com a necessidade de avaliar a componente da implementação da PP, tratada de forma menos relevante nos métodos existentes à data, e.g. ACB, assumindo-se o PPP como uma avaliação orientada para a componente política da

PP, do processo de formulação e das decisões operacionais de implementação, analisando segundo estas componentes os seus resultados e impactos no sistema real (Alexander and Faludi, 1989, p. 131).

O PPP é uma avaliação objetiva, subjetiva e centrada na decisão (Oliveira, 2011a), onde as PP são tratadas como conjuntos de decisões e instruções à intervenção (Alexander and Faludi, 1989; Bellush, 1981) que se assumem como objeto

lógico de avaliação (Nakamura and Smallwood, 1980). Neste sentido, o PPP foca-se num conjunto de critérios e operacionaliza-se segundo uma sequência de questões, devidamente organizadas e programadas, que são aplicadas a uma determinada PP ou processo de planeamento, e respetivos resultados (Oliveira, 2011a).

O PPP foca os critérios da conformidade (avaliação objetiva), do processo racional de tomada de decisão (subjetivo), da otimização (*ex-ante* e *ex-post*) e da difusão e utilização do plano em decisões operacionais, num procedimento onde cada critério analisado pode assumir uma posição positiva, neutra ou negativa. De entre este conjunto, o PPP determina se a estratégia adotada foi a ideal na análise dos critérios da otimização *ex-ante* e da otimização *ex-post*, funcionando os restantes critérios como etapas

necessárias á análise (Oliveira, 2011a). No entanto, a associação direta entre estratégia ideal e otimização (*ex-ante* e *ex-post*) pode ser questionável no âmbito do OT, remetendo o PPP para um método de identificação da estratégia otimizada e não para a seleção da estratégia de intervenção ideal. Isto porque o OT a estratégia otimizada não representa forçosamente a estratégia ideal.

O OT interage com um conjunto de elementos dinâmicos que interagem e intervêm num universo em constante transformação, onde a incerteza é uma característica crescente e condicionadora, devendo a avaliação em OT procurar ter a capacidade de julgar as políticas, planos e os seus efeitos de forma integrada e no seu conjunto e não de forma individualizada (Alexander and Faludi, 1989).

Neste sentido, a MEASN é um método de avaliação próximo do conceito de monitorização, fazendo uma avaliação *on-going* do processo de definição e implementação da PP. Neste processo de avaliação *on-going*, a MEASN alimenta-se através de *inputs* relativos à implementação e estrutura-se na definição de objetivos operacionais, específicos e globais, devidamente

associados às fases de determinação dos resultados, efeitos e impactos da PP (Gaffey, 2012).

Os critérios utilizados na MEASN são a relevância, adequação aos objetivos socioeconómicos, eficácia na execução, eficiência na comparação, eficiência na análise de resultados e a utilidade na comparação (Oliveira, 2011a).

PIE – PLAN IMPLEMENTATION EVALUATION

O PIE (2004) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos regional e local, a planos, em avaliações *on-going* e *ex-post*. A PIE foi desenvolvida por Berke, e disponibiliza uma alternativa rigorosa, qualitativa e sistemática de avaliação do grau de implementação das PP (Berke et al., 2006).

A PIE foca a qualidade do plano; a capacidade e entrega dos promotores; a capacidade e entrega da equipa; a capacidade de liderança das equipas responsáveis pela implementação do plano; e a interação entre os promotores e as agências de planeamento, como os principais fatores de acompanhamento da implementação e que são introduzidos na realização da PIE em planos do sector ambiental na Nova Zelândia (Berke et al., 2006).

As duas principais fraquezas apontadas à PIE são (1) o facto das melhorias incutidas serem previstas apenas para o ciclo seguinte, e não para o ciclo atual, e (2) a avaliação do grau de implementação da PP através da sua abrangência e profundidade (Oliveira, 2011a). A PIE é um método direcionado para PPBT (Laurian et al., 2004) , e.g. planos de uso do solo, sendo suportada num processo mental que embora trate os resultados, se foca nos processos e cujas duas fontes de informação fundamentais são o plano

local e os processos de licenciamento, ignorando-se de forma deliberada os efeitos reais do plano (Oliveira, 2011d, p. 113). Ou seja, a PIE avalia o grau de implementação dos planos de uso do solo através dos processos de licenciamento e dos planos urbanos, não sendo parte integrante da análise os resultados físicos da implementação do plano (Laurian et al., 2004).

A PIE é um método cíclico estruturado em três fases que decorrem de forma sequencial. O (1) planeamento, no qual propõe recomendações suportadas na revisão da performance das experiências passadas ou ciclo anterior. Esta revisão estende-se a *inputs* externos e internos, nomeadamente ao nível estratégico, sendo atualizados os objetivos e metas a atingir. Nesta fase de planeamento, também se pressupõe o desenvolvimento de atividades estratégicas para a melhoria de performances futuras.

A (2) implementação, onde é expectável o alcance dos objetivos com a implementação das atividades estratégicas definidas e com a respetiva monitorização, focando as questões de recursos e orçamentos. Nesta fase é realçado o facto de que a implementação de atividades estratégicas de custo reduzido ou zero podem iniciar-se assim que a respetiva atividade for aprovada,

enquanto as atividades que requerem verbas avultadas deveram aguardar a alocação das mesmas à respetiva atividade.

E a (3) avaliação, responsável pelo fecho do ciclo, suportada no alcance dos objetivos previamente definidos. Para tal,

são comparados os resultados espectáveis das atividades estratégicas implementadas na fase anterior e os seus resultados efetivos, servindo esta comparação para o desenvolvimento de recomendações para o ciclo seguinte da PIE.

MLBP – MORE AND BETTER LOCAL PLANNING

O MBLP (...) é um método de avaliação da formalidade da PP, aplicado no âmbito local, a planos, em avaliações *on-going*. A MBLP entende que os PP disponibilizam um guia de intervenção, auxiliando a tomada de decisão e orientando a implementação por parte dos agentes locais (Norton, 2005), remetendo a avaliação para avaliação da formalidade do plano e indicação de responsabilidades na implementação, monitorização e avaliação (Oliveira, 2011a).

A MBLP pretende verificar se o plano apresenta objetivos bem articulados, se aplica análises de aptidão do uso do solo em termos de oportunidades e limitações ao desenvolvimento, se institui políticas alternativas articuladas com as análises efetuadas, se promove a participação

pública durante o processo de planeamento, e se indica responsabilidades para a implementação, monitorização e avaliação da PP (Oliveira, 2011a).

Richard K. Norton afirma que a MBLP é revigorada no meio académico por autores como Burby e Dalton (Dalton and Burby, 1994), associações de planeamento como a Associação de Planeamento Americana, advogados e juristas especializados em direito do urbanismo (Freilich, 1999), grupos de ação política defensores de interesses de largo especto (*broad-based political action groups*), grupos de ação locais e cidadãos interessados (Norton, 2005; Oliveira, 2011d).

AP – AFTER THE PLAN

O AP (.....) é um método de avaliação, aplicado no âmbito local, a programas, planos e projetos, em avaliações *ex-post*. A AP analisa a conformidade entre os reais efeitos da implementação do plano e a relação com a população. É um método de base quantitativa que analisa a conformidade entre os resultados no ambiente urbano

e as propostas de plano, em especial ao nível da acessibilidade entre a população e os equipamentos. Para tal, recorre ao SIG para analisar em que situações o plano é bem-sucedido e para articular o padrão de distribuição espacial adotado e cruzar essa análise com os fatores socioeconómicos (Oliveira, 2011a)

.

GPEC – GENERAL PLAN EVALUATION CRITERIA

O GPEC (.....) é um método de avaliação, aplicado nos âmbitos regional e local, a planos e projetos, em avaliações *ex-ante*, *on-going* e *ex-post*. A GPEC avalia a PP em relação à adequação ao contexto, validade processual, adequação do âmbito, entre outros (Oliveira, 2011a, p. 67).

É um método que surge apoiado num conjunto de sugestões metodológicas assentes em critérios genéricos para a realização da avaliação. A GPEC justifica a adoção de critérios genéricos com a complexidade e heterogeneidade do objeto em

avaliação, entendendo que a generalização dos critérios reduz a complexidade associada à avaliação pelo seu objeto de análise (Baer, 1997).

A GPEC decorre segundo um processo quantitativo, qualitativo e aberto a várias naturezas de PP através da generalização dos critérios, excluindo deste modo dificuldades e complicações oriundas da adaptação ao tipo de plano em avaliação. A GPEC considera os seguintes critérios: *"adequação ao contexto, considerações do modelo racional, validade processual,*

adequação do âmbito, orientação para a implementação, abordagem e metodologia, qualidade da comunicação, e formato do plano” (Oliveira, 2011b).

A principal força apontada à GPEC é a intensão de excluir as implicações burocráticas implícitas na criação de novos mecanismos e a diminuição da

possibilidade para a ocorrência de repetição de esforços na recolha e tratamento de informação. Para tal, procura utilizar a informação existente e já recolhida para evitar a repetição de esforços e opta por avaliar o plano para além dos métodos tradicionais, focando-se no sucesso e medindo o alcance das metas e objetivos definidos para o plano.

PPR – PLANO, PROCESSO, RESULTADOS

A PPR (2011) é um método de avaliação, aplicado no âmbito local, a planos e projetos, em avaliações on-going. A PPR é um método criado por Oliveira (2011), próximo do conceito de planeamento e com vista à aplicação no SGTP, atribuindo destaque à implementação do plano e aos seus resultados no território (Oliveira, 2011b). Neste sentido, a PPR aprecia o plano e o processo de planeamento segundo uma análise quantitativa e qualitativa dos resultados diretos e indiretos decorrentes da sua implementação.

A PPR surge no OT como um método que entende a avaliação enquanto processo de aprendizagem, no qual é possível o alcance de uma melhor perceção do sistema de planeamento

local, analisado a PP segundo a sua abrangência, seletividade e rigor (Oliveira, 2011b). Isto porque a PPR entende que a avaliação em OT necessita de ser focada (seletividade), porque não possibilita a integração de todos os campos de análise, requer transversalidade de escalas (abrangência), detalhada e direcionada a um conjunto de objetivos definidos (rigor).

A fundamentação teórica da PPR decorre da análise do debate internacional sobre avaliação em planeamento (Oliveira, 2011b), assumindo-se próxima à PPP, considerando a avaliação da atividade de planeamento como um exercício complexo e difícil, mas necessário, e que por isso deve procurar novas

propostas metodológicas a fim de preencher o vazio existente entre teoria e prática de avaliação (Pinho and Oliveira, 2008). Neste sentido, a PPR avalia a PP na relevância das suas propostas face à realidade territorial, na interpretação do enquadramento legal, na articulação com as restantes PP, na participação da população, na sua utilização, no envolvimento de recursos, na sua eficácia, e na capacidade de conduzir o desenvolvimento territorial (Oliveira, 2011b, p. 103).

A PPR, operacionaliza-se segundo 9 perguntas que averiguam os critérios da (1) coerência interna; (2) relevância; (3) interpretação legal; (4) coerência externa; (5) participação na elaboração e implementação do plano; (6) utilização do plano na tomada de decisão; (7) envolvimento

de recursos humanos e financeiros; (8) eficácia; e (9) direção para o processo de desenvolvimento urbano.

A principal debilidade da PPR reside na quantidade de informação que necessita para executar a avaliação e pela subjetividade das fontes de informação que permite, e.g. na aplicação aos casos PDM Porto e PDM Lisboa o recurso a notícias de jornais (Oliveira, 2011b). É ainda apontado o suporte em fontes quantitativas para refletir aspetos qualitativos, e.g., ao nível da participação pública efetiva que é considerada “(...) em termos quantitativos, medida pelo número de comentários escritos produzidos durante o período de participação pública” (Oliveira, 2011d, p. 109) desconsiderando a qualidade das ações de participação.

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS

Representam um conjunto de métodos desenvolvidos com especial destaque na noção de impacto, introduzido pela AIA, e que procura disponibilizar à tomada de decisão perspetivada dos impactos associados à implementação das alternativas em consideração.

AIA – AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL

A AIA (1969) é um método de avaliação preventiva aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a projetos, em avaliações ex-ante. É um método que avalia de forma integrada os impactos ambientais, diretos ou indiretos, que podem vir a verificar-se com a intervenção territorial que decorre da implementação de uma determinada PPBT (Partidário, 2003a, 2001a). Além da identificação e previsão dos possíveis impactos do projeto, a AIA destaca-se pelo seu carácter propositivo ao propor alternativas e medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos.

A AIA foi pioneira na integração formal dos aspetos e considerações ambientais enquanto elemento fulcral no processo de análise e avaliação, sendo atualmente um método consolidado no processo de OT (Oliveira, 2011c, p. 105) e que garante a consulta e participação pública dos interessados (Partidário, 2003a, 2001a). A sua integração foi rápida e fluida no seio da atividade do OT, por via regulamentar, e tem vindo a acompanhar a evolução da prática do OT e planeamento com o acolher dos campos de análise emergentes. O seu nível de integração é visível pelo número de experiências realizadas, pela existência da *International Association for Impact Assessment (IAIA)* (responsável por definir um conjunto de princípios e boas práticas

que mantêm a AIA atualizada), e pela afirmação da AIA enquanto obrigatoriedade na aprovação de certos projetos (CCDR-LVT, 2008). E.g. no caso Português, a AIA é considerada “(...) *um instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território e como tal reconhecido na Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 11/87, de 7 de Abril. Constitui, pois, uma forma privilegiada de promover o desenvolvimento sustentável, pela gestão equilibrada dos recursos naturais, assegurando a proteção da qualidade do ambiente e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida do Homem. Trata-se, ainda, de um processo de elevada complexidade e grande impacte social, envolvendo diretamente a vertente económica, pela grandeza da repercussão dos seus efeitos nos projetos públicos e privados de maior dimensão*”¹ (R.P., 2000).

A AIA incide sobre aspetos e projetos específicos e operacionaliza-se com a realização de análises, estudos, consultas e participação pública, prevendo os efeitos ambientais, danosos ou não, do projeto em causa, e elaborando uma análise com resultado na viabilidade da execução do ponto de vista ambiental. Ou seja, a AIA foca-se na avaliação das grandezas física e ecológica, orientando as tomadas de decisões e impondo o rigor que procura

¹ Decreto-Lei n.º 69/2000 de 3 de Maio. Avaliação de Impacte Ambiental.

estabelecer no cálculo específico de impactes (Oliveira, 2011a; Partidário, 2003b, 2001b).

A AIA institui ainda um processo de verificação futura, *à posteriori*, suportado na monitorização da implementação das medidas adotadas e na avaliação dos seus resultados. No entanto, o reduzido número de avaliações *ex-post* efetuadas não permite assegurar uma continuação regular da AIA enquanto

ferramenta de avaliação *ex-ante* e *ex-post* (Arts et al., 2001; Oliveira, 2011a). Outra das fraquezas operacionais da AIA centram-se na dificuldade em influenciar a decisão estratégica e a integração, em tempo útil e de forma oportuna, de todas as considerações ambientais consideradas pertinentes para o processo de conceção da PP (Amorim, 2009; Bina, 2004; Partidário and Clark, 2000; Partidário, 1999).

AAE – AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

A AAE (1993) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a programas, planos e projetos, em avaliações *ex-ante* (Therivel et al., 1992). A AAE surgiu na sequência da estabilização da AIA no OT, na procura de fortalecer a AIA (Partidário, 2007) e valorizar as dimensões económicas, biofísicas, sociais e políticas no seio da tomada de decisão (Amorim, 2009). Neste sentido, a AIA compreende uma dimensão estratégica intrínseca à necessidade de submissão de planos e programas a uma identificação, descrição e avaliação estratégica dos

possíveis efeitos significativos no ambiente, tratando-se de um procedimento de avaliação da qualidade e das consequências ambientais associadas às opções estratégicas que possam ser tomadas (Amorim, 2009; Partidário, 2007).

A AAE incide sobre o processo de conceção e não sobre os resultados verificados na implementação do plano, assumindo-se como método *ex-ante* de suporte à tomada de decisão e orientação na definição de PP (Chaker et al., 2006). A mais-valia da AAE é a sua capacidade de compreensão das oportunidades e riscos das estratégias de ação em

ponderação, identificando quais as ações equilibradas (situações de *win-win*) num quadro de desenvolvimento sustentável (Partidário, 2007).

A integração da AAE no processo de OT representa a possibilidade de compreensão holística das implicações ambientais, sociais e económicas inerentes à implementação do respetiva PP (Amorim, 2009; Brown and Thérivel,

2000). Neste sentido, a AAE realiza um papel importante ao nível da identificação de novos objetivos, constrangimentos, instrumentos, estratégias, clarificação de conflitos, promoção de sinergias (Rebelo, 2012) e, em paralelo, representa a possibilidade de incluir as externalidades que sem a AAE poderiam não ser consideradas no processo de planeamento (Amorim, 2009; Brown and Thérivel, 2000)

MEASN – MEANS FOR EVALUATING ACTIONS OF A STRUCTURAL NATURE

O MEASN (anos 90) é um método de avaliação aplicado nos âmbitos internacional, nacional e regional, a programas de natureza estrutural, em avaliações *on-going*. A MEASN foi apresentada pela UE como um conjunto de orientações metodológicas para a avaliação de programas de natureza estrutural, fundos estruturais, com elevado destaque para os fatores de desenvolvimento socioeconómico (Gaffey, 2012) .

A MEASN avalia os impactos e resultados da PP, considerando os

impactos como efeitos indiretos e a longo prazo, e os resultados como efeitos diretos e que se verificam a curto prazo (Gaffey, 2012). Porém, a MEASN não se esgota na aferição dos impactos e resultados de uma determinada PP, avaliando também o processo operativo com capacidade de contribuir para a melhoria ao nível da definição e implementação de programas estruturais.

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE PORTFÓLIOS DE INSTRUMENTOS E DE INTEGRAÇÃO DE PRIORIDADES TRANSVERSAIS EM POLÍTICAS SECTORIAIS

Representam um conjunto de métodos desenvolvidos numa perspetiva de avaliação *ex-ante*, *on-going* ou *ex-post*, da formalidade da PP focando a componente instrumental física e a conformidade entre os elementos que compõe a PP e a sua utilização na implementação.

PNP – PERFORMANCE OF NATIONAL POLICES

O PNP (.....) é um método de avaliação, aplicado nos âmbitos nacional, regional e local, a programas e planos de âmbito nacional, em avaliações *on-going* e *ex-post*. Neste sentido, a PNP avalia a performance e a utilização das PP de âmbito nacional em OT (Lange et al., 1997; Oliveira, 2011a).

A PNP surgiu como um método de avaliação da performance, assente nos critérios da comunicação, conformidade e utilização. Ao nível da comunicação, a PNP realiza um

conjunto de entrevistas e questionários a fim de analisar o nível de diálogo entre a PP e a população, e.g. identificando a fluidez e o nível de apreensão da PP por parte da população. Na Conformidade, realiza uma comparação entre os objetivos políticos estruturais e os objetivos espaciais da PP, verificando se correspondem. Em relação ao uso, este torna-se um critério mensurável com o decorrer da implementação da PP e na tomada de decisão e reorientação da intervenção territorial (Lange et al., 1997; Oliveira, 2011a).

RP – READING PLANS

O RP (1990) é um método de avaliação, aplicado nos âmbitos regional e local, a programas, planos e projetos, em avaliações *ex-ante* e *on-going* (Mandelbaum, 1990). A RP é um método que se suporta na avaliação da qualidade dos

documentos escritos que acompanham a PP (Oliveira, 2011a, p. 69), representando uma avaliação rica ao nível do discurso que caracteriza o processo de planeamento adotado no respetivo plano (Khakee, 2000).

A RP surge como uma reação à ideia generalizada de que face à complexidade inerente à componente escrita das PP, ninguém as lê (Oliveira, 2011b). Deste modo, o RP dedica-se aos atributos teóricos redigidos e que suportam a PP, sendo

estes analisados de diferentes perspetivas e com vista à determinação das implicações qualitativas que estes induzem no processo de OT adotado e na PP, ou seja, no plano ou programa (Khakee, 2000).

DPW – DOES PLANNING WORK

O DPW (.....) é um método de avaliação, aplicado no âmbito local, a planos e projetos, em avaliações *on-going*. A DPW avalia a conformidade entre a PP e a sua implementação através da análise da execução das peças regulamentares

do uso do solo. Para tal, a DPW analisa a conformidade entre os licenciamentos efetivados e a PP, com o objetivo de entender se as opções estratégicas tomadas foram as mais acertadas (Oliveira, 2011b).

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIVIL NAS PP

Representam um conjunto de métodos desenvolvidos com especial destaque na importância da participação pública no processo de definição e implementação das PP, em especial nas suas componentes de aceitação e utilização.

MPM – MAKING PLANS THAT MATTER

O MPM (.....) é um método de avaliação, aplicado no âmbito local, a programas, planos e projetos, em

avaliações *on-going* e *ex-post*. A MPM foca o envolvimento da população e dos promotores nas

várias fases de elaboração e implementação da PP como critério de análise da robustez, aceitação e força da PP (Oliveira, 2011b)

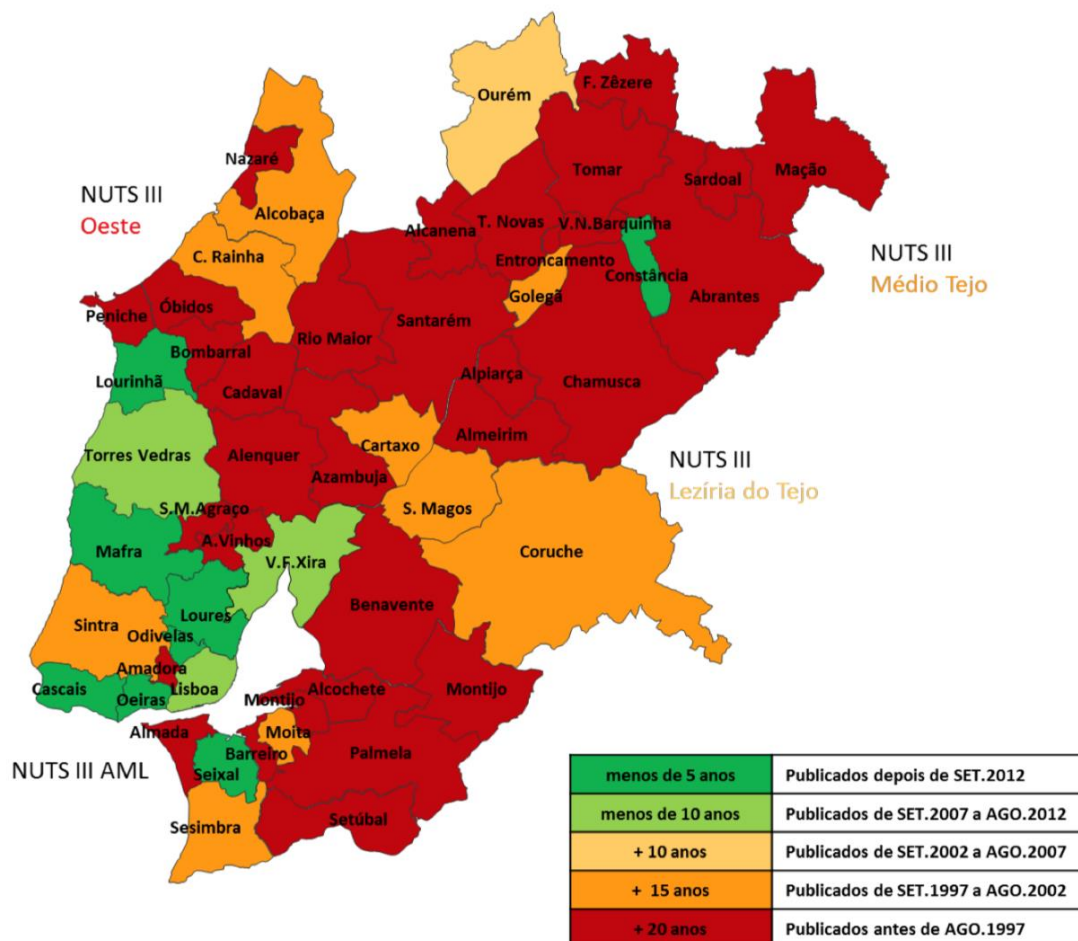
ANEXO

5

ANEXO

6

Anexo 6: Tempo de vigência dos PDM na RLVT – outubro 2017. Fonte: REOT-LVT, elaborado por CCDR-LVT (2017).

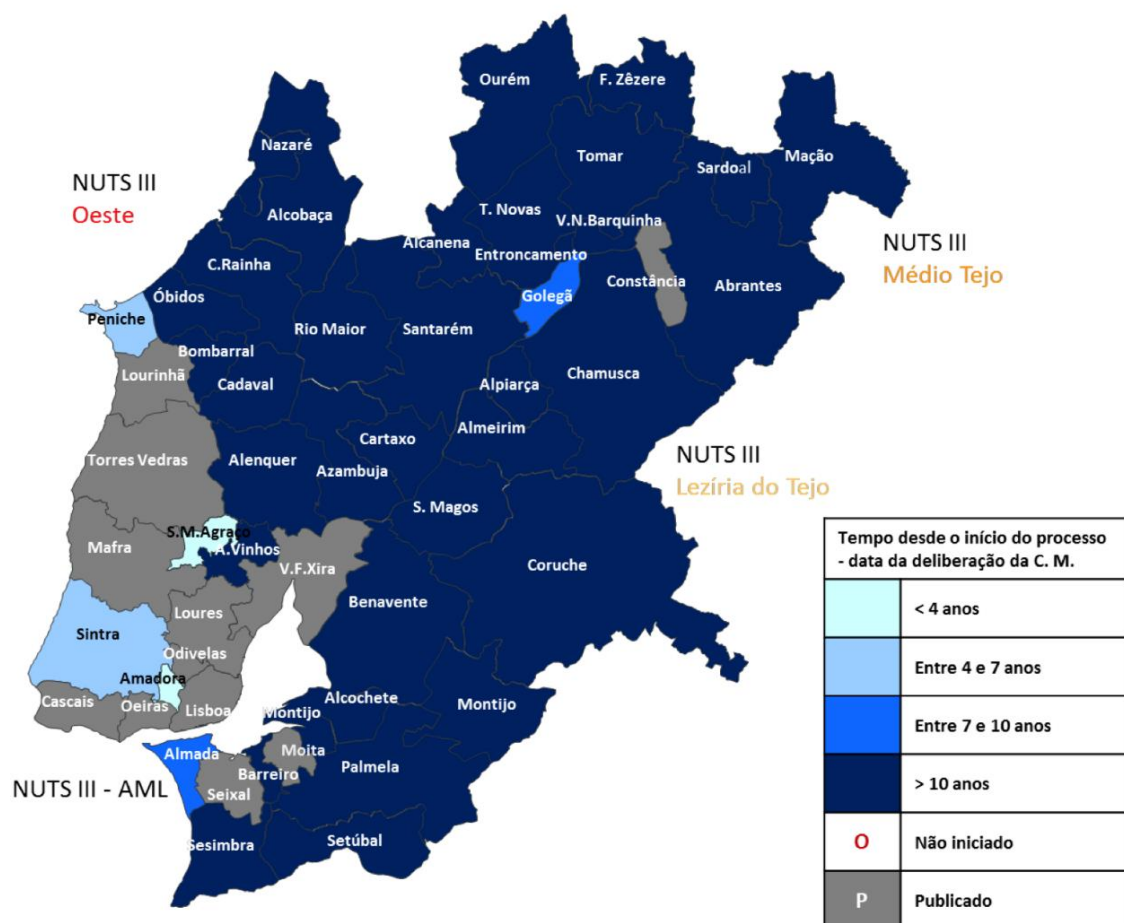


Fonte: DSOT; CCDR LVT, Outubro 2017

ANEXO

7

Anexo 7: Tempo de elaboração dos processos de revisão dos PDM na RLVT – outubro 2017.
 Fonte: REOT-LVT, elaborado por CCDD-LVT (2017).

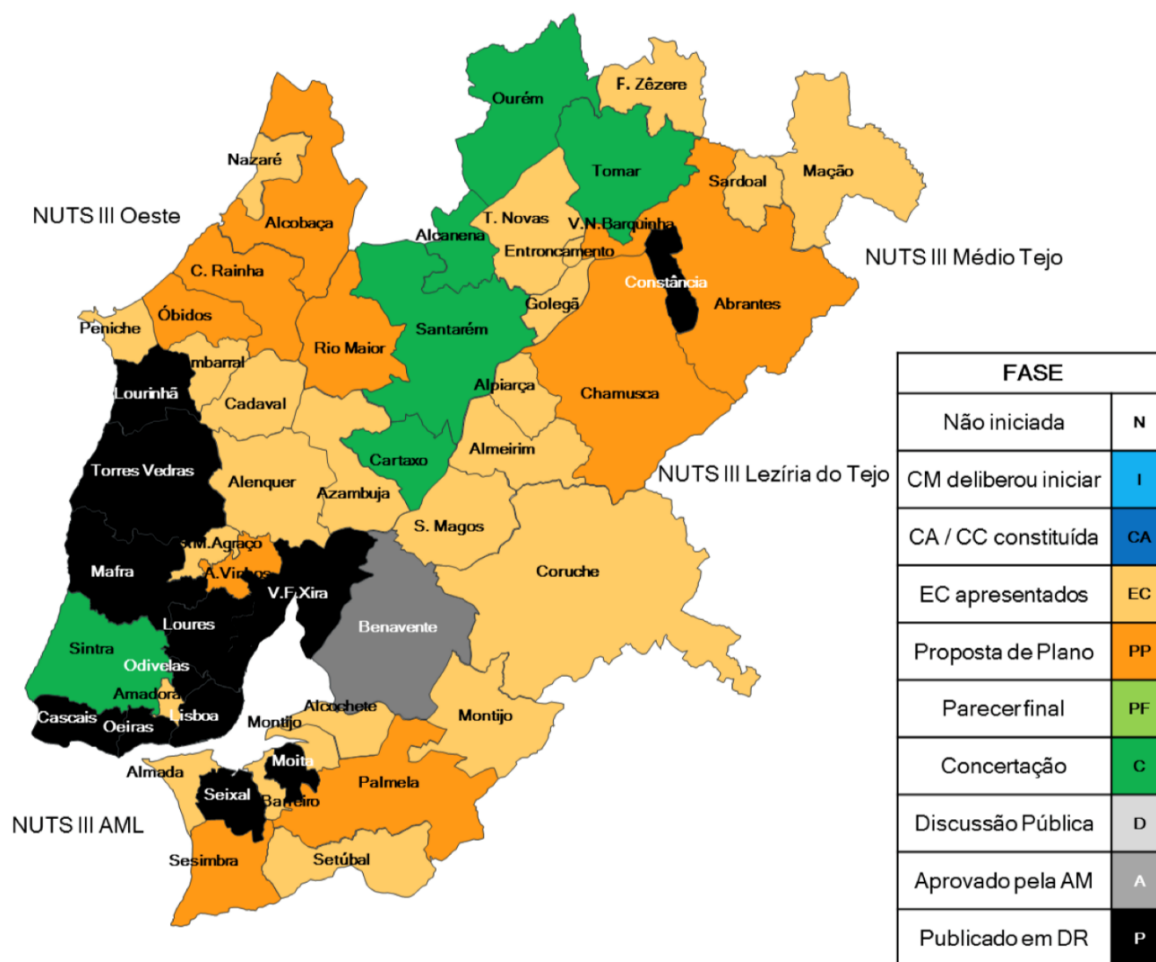


Fonte: DSOT; CCDD LVT; outubro 2017

ANEXO

8

Anexo 7: Ponto de situação na revisão dos PDM na RLVT – outubro 2017. Fonte: REOT-LVT, elaborado por CCDR-LVT (2017).



Fonte: DSOT; CCDR LVT, outubro 2017

ANEXO

9

Anexo 9 – Seis fases do processo de monitorização municipal. Fonte: (Prada, 2008, p. 94).

“Fase 1: Motivo da avaliação (Porquê?) – uma vez que o processo de monitorização requer um propósito e é um processo constante de escolhas, pensa-se que a fase inicial de cada ciclo deve consistir no estudo do território, identificando os constrangimentos do território municipal e realçando aqueles que mais prejudicam o seu desenvolvimento sustentável, por forma a permitir a definição do motivo da avaliação.

Fase 2: Dimensões da avaliação do EOT (O quê? Para quê?) – é necessário decompor o processo de monitorização em elementos menos complexos que auxiliem a compreensão do que se quer efectivamente avaliar. Neste sentido, devem ser identificados os níveis de abordagem - sistema territorial, implementação dos PMOT e estratégias e objetivos – que vão ser alvo de monitorização neste ciclo, assim como identificar os elementos de cada nível que se pretende monitorizar. Após este processo é possível definir os objetivos da avaliação deste ciclo.

Fase 3: Intervenientes no processo (Quem?) – é fundamental identificar os intervenientes neste ciclo do processo de monitorização, que devem depender do motivo da avaliação e das dimensões da avaliação. Nesta fase é essencial definir a forma de envolvimento dos atores, assim como reconhecer quais os atores que devem ser envolvidos e também que recursos humanos serão necessários para acompanhar o processo de participação dos diversos atores

Fase 4: Programação de tarefas (Quando?) – nesta fase devem ser definidas as tarefas que é necessário levar a cabo por forma a cumprir os objetivos de avaliação definidos neste ciclo. Após determinação dessas tarefas é fundamental definir o cronograma, que deve incluir entre outros aspetos, a identificação da tarefa, os responsáveis pelas tarefas, a duração de cada tarefa e os atores a envolver.

Fase 5: Operacionalização da avaliação (Como?) – esta é a fase onde potencialmente se gastará mais tempo do ciclo. Corresponde à concretização das tarefas identificadas anteriormente, dando forma às preocupações latentes nas anteriores fases. Deve corresponder, assim, à estruturação da equipa técnica que deve ser envolvida, à efectiva afetação de recursos humanos, à estruturação de cada tarefa, à definição da informação que é necessário recolher ou adquirir, à definição concreta de ações de participação dos atores locais e à produção dos necessários documentos intercalares.

Fase 6: Comunicação de resultados (Para quem?) – esta será a fase final do ciclo bianual, na qual se pretende abranger a elaboração do REOT, a comunicação dos resultados e as reflexões do ciclo de monitorização. O ciclo deverá ser finalizado com a aprovação e publicação do REOT.”

ANEXO

10

Anexo 10 – Etapas do Processo de monitorização municipal. Fonte: (Prada, 2008, p. 94).

“De seguida são apresentadas as etapas que constituem cada uma das fases que foram já mencionadas.

Fase 1: Motivo da avaliação

Etapa 1.1 – Identificação dos constrangimentos do território municipal: identificar de forma mais abrangente possível (em termos territoriais e de domínios dos eixos do desenvolvimento sustentável¹⁴) quais os constrangimentos existentes no território, pensando, nos últimos 5 a 10 anos, mas com maior enfoque nos últimos 2 anos.

Etapa 1.2 – Identificação dos constrangimentos que mais afectam o desenvolvimento sustentável do município: dos constrangimentos identificados na etapa 1.1, devem ser destacados aqueles que têm uma implicação mais directa no equilíbrio do sistema territorial e, consequentemente, com maiores constrangimentos para o desenvolvimento sustentável do município. Assim, definem-se os constrangimentos de resolução mais urgente.

Etapa 1.3 – Definição do motivo da avaliação: analisar de forma crítica os constrangimentos identificados na etapa 1.2, por forma a encontrar um fio condutor para o processo de avaliação, descrevendo, o motivo da avaliação. Desta forma, possibilita-se uma maior conformidade na escolha do objecto de análise.

Fase 2: Dimensões da avaliação do EOT

Etapa 2.1 – Identificação dos níveis de abordagem da monitorização: de acordo com o motivo da avaliação definido na etapa 1.3, é necessário identificar os níveis de abordagem da monitorização – sistema territorial, sistema de planeamento e políticas – que serão alvo de avaliação mais pormenorizada.

Numa situação ideal, devem ser avaliados todos os níveis de igual forma. No entanto, e principalmente nos primeiros ciclos, será difícil que a estrutura das Autarquias tenha capacidade de produzir um relatório contendo elementos de avaliação pormenorizada dos três níveis. Assim, pensa-se que é mais eficaz concentrar os esforços nos elementos considerados mais importantes e que a curto prazo possam influenciar mais o desenvolvimento (sustentável) do município.

Etapa 2.2 – Identificação do(s) objecto(s) de análise: é necessário identificar para cada nível que elementos devem constituir o conjunto de “objectos a avaliar”, para que, desta forma, seja mais clara a definição dos objectivos da avaliação.

Etapa 2.3 – Definição dos objectivos principais da avaliação: devem ser definidos os objectivos de avaliação, enquadrados com as fases anteriores, permitindo visualizar mais claramente que metas se pretende atingir com o processo de monitorização.

Fase 3: Intervenientes no processo

Etapa 3.1 – Identificação dos actores a envolver: é necessário definir claramente quem deve intervir no processo de avaliação, por forma a que este seja um verdadeiro processo participativo, sem esquecer, no entanto, a eficácia do processo (ou seja, não é viável consultar todos os actores). Assim, deve ser feito um esforço para consultar os actores mais representativos, tentando garantir que os interesses de todos os grupos sociais e económicos serão considerados.

Etapa 3.2 – Definição dos recursos humanos necessários: para acompanhar este processo é necessário criar e estruturar uma equipa técnica, que tem de ser bem definida quanto aos seus elementos e respectivas funções.

Etapa 3.3 – Definição da forma de envolvimento dos actores: após identificação dos objectivos a atingir, deverá ser definida a forma de envolvimento dos actores que melhor se adapta a este ciclo de monitorização.

Fase 4: Programação de tarefas

Etapa 4.1 – Identificação da abordagem ao processo: identificar com base no objecto de análise e nos objectivos da avaliação qual vai ser a forma de efectuar a avaliação, quais as fases e tarefas do processo.

Etapa 4.2 – Definição do cronograma das tarefas: é necessário efectuar um cronograma com base nas tarefas definidas na etapa anterior, com a finalidade de esquematizar o mapeamento da duração das tarefas (com início e fim previsto), dos recursos afectados a cada tarefa (directos e indirectos) e também dos actores que devem intervir. A este cronograma, podem ser acrescentadas observações que se considerem convenientes, nomeadamente, quanto a ajustes que foram sendo efectuados ao longo do ciclo de monitorização.

Fase 5: Operacionalização do processo

Etapa 5.1 – Estruturação da equipa técnica: definir a organização administrativa local que vai ser a base deste processo (por exemplo, vai ser contratada uma equipa externa à CM, vai ser criada uma divisão própria – observatório/centro de estudos e monitorização territorial – ou vai ser adoptada uma organização mista). É importante que exista um coordenador interno que seja o responsável pelo desenvolvimento do processo e pela sua atempada finalização.

Etapa 5.2 – Afectação de recursos humanos: após identificação das tarefas a realizar é imprescindível efectuar a afectação de recursos humanos a cada tarefa, com a finalidade de esclarecer quem faz o quê. Neste contexto, é também de extrema importância nomear quem é o responsável e coordenador de cada tarefa.

Etapa 5.3 – Estruturação de cada tarefa: o coordenador de cada tarefa, em conjunto com o coordenador geral, deva definir como vai ser realizada cada tarefa, nomeadamente ao nível dos indicadores que pretendem utilizar para realizar a avaliação.

Etapa 5.4 – Definição da informação necessária: para poder dar continuidade às tarefas identificadas nas etapas 5.2 e 5.3 é fundamental definir claramente que informação é necessária (recolher ou adquirir) para concluir cada tarefa, bem como qual a fonte dessa informação (externa ou interna).

Etapa 5.5 – Participação dos actores locais: em conjunto com todas as etapas definidas é necessário confirmar quais os actores que devem intervir em cada tarefa, ou tarefas, qual a finalidade dessa intervenção e qual a forma de a efectuar. Não se deve esquecer que os elementos da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal também devem ser considerados actores. Esta etapa está intimamente relacionada com as etapas da Fase 3.

Etapa 5.6 – Produção de documentos intercalares: dependendo da complexidade do território municipal e do próprio processo de monitorização deverá ser desenvolvida a elaboração de diversos documentos intercalares que ajudem na divulgação e compreensão da informação tratada e do desenvolvimento do processo. Pretendese que estes documentos agilizem a produção do REOT, no final do ciclo, e que facilitem a incorporação das temáticas estudadas na tomada de decisão.

Fase 6: Comunicação de resultados

Etapa 6.1 – Elaboração do REOT: com esta etapa pretende-se reservar espaço para a produção do REOT, como forma de agregar a informação tratada e apresentar as reflexões e conclusões deste ciclo de monitorização. Este relatório deve ser considerado como uma importante ferramenta na tomada de decisão e como tal deve conter indicações precisas que sejam úteis nesse sentido.

Etapa 6.2 – Comunicação de resultados: esta etapa compreende a comunicação dos resultados do processo de monitorização aos principais actores e à população em geral, mas também ao executivo da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal. Deverá ser também nesta fase que se deve efectuar a apresentação pública do REOT.

Etapa 6.3 – Aprovação e publicação do REOT: com a aprovação e publicação do REOT culmina o ciclo de monitorização. A publicação do REOT deve ter ampla divulgação, devendo tirar-se partido das novas tecnologias. O documento deve estar acessível na internet (site da Câmara Municipal), nas juntas de freguesia, nos centros culturais, nas bibliotecas, entre outros locais.”

ANEXO

11

Indicadores Gerais

[illegible]

Indicadores Gerais

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K											L
Informação / descritores	categoria atribuída	base territorial	apresentado numa base territorial	unidade de recolha	detalhe/ escala de recolha	Intervalo/ periodicidade	Fonte														Municípios *
Taxa de hospitalidade	demografia	n	n	taxa	município	dos momentos															amadora
Taxa de serviço	demografia	n	n	taxa	município	dos momentos															amadora
Taxa de escolaridade	demografia	s	n	taxa	freguesia	variável	INE	2006													paróquia da f.é
Taxa de constituição das sociedades	emprego	n	n	taxa	município	variável		2008													amadora
Taxa de dissolução das sociedades	emprego	n	n	taxa	município	variável		2008													amadora
Taxa de Motorização	mobilidade e acessibilidade	n	n	taxa	município	variável	CM	AGENERAL													amadora
Taxa de crescimento decenal	demografia	n	n	taxa	município	decada	CM														amadora
Taxa de ocupação das escolas	demografia e ensino	s	n	taxa	município	freguesia	CM	2007													amadora
Variação da taxa de ensino	demografia e ensino	s	n	taxa	município	freguesia	Educativa	2007													paróquia da f.é
Tráfego médio diário na ponte 25	mobilidade e acessibilidade	n	n	num.	município	variável	EST	2005	1996												amadora
Transportes públicos (rede)	mobilidade e acessibilidade	s	s	km	município	única	CM	AGENERAL													amadora
Passageiros que atravessam o rio em Transporte Colectivo e em Transporte individual (em milhares)	mobilidade e acessibilidade	n	n	num.	município	variável	RAVE	2008	1996												amadora
Uso do solo por base: agrícola, florestal, praias, consolidado, em formação, pântanos, equipamento, urbano, industrial, militar, turístico	base de espaço	s	n	area (ha) %	município	dos momentos	CM	2008													amadora
Uso do solo em espaços culturais e naturais	base de espaço	s	n	area (ha) %	município	dos momentos	CM	2008													amadora
Uso do solo em espaços verdes de recreio e equipamento	base de espaço	s	n	area (ha) %	município	dos momentos	CM	2008													amadora
Uso do solo em espaços agrícolas	base de espaço	s	n	area (ha) %	município	dos momentos	CM	2008													amadora
Uso do solo programado concidente com uso do solo consolidado	implementação e uso do solo	s	n	%	município	variável	CM	2013													alter do chão
Uso do solo de dissociação entre o pretérito IG e a realidade do território	aflicta, utilidade e concretização do IG	s	n	%	município	variável	CM	2014													Alvazere
Implementação e uso do solo consolidado	implementação e uso do solo	s	n	%	município	variável	CM	INE													alter do chão
Taxa de desemprego	emprego	s	n	taxa	município	variável	CM	INE													amadora
Taxa de variação da população residente empregada	emprego	s	n	taxa	município	variável	CM	INE													amadora
Uso do solo programado concetizado por classe de uso do IG	execução do IG	s	s	area (ha) %	município	variável	CM	2007													amadora
Uso do solo de 2005 e Rede Ecológica Metropolitana, com exclusão dos espaços de regulação dos corredores ecológicos metropolitanos	uso do solo e execução dos IG	s	s	area (ha) %	município	variável	CM	2007													amadora
Volução ou incumprimento com IGs	gestão e desenvolvimento territorial	n	n	q/n	município	variável	CM														amadora
Via de circulação (nova)	mobilidade e acessibilidade	s	s	num.	município	única	CM														alter do chão
Vota de execução prevista por construir	mobilidade e acessibilidade	s	s	num.	município	única	CM	2008													amadora
Variação dos movimentos pendulares	mobilidade, acessibilidade e emprego	s	n	num.	município	dos momentos	INE	CENSO													amadora
Variação da população residente activa	demografia	s	n		município	dos momentos	CM	INE													amadora
Volume de emprego segundo os escalões de pessoal (porcentagem acumulada)	emprego	n	n	%	município	única	CM														Alvazere
Variação da população residente	demografia	s	n		município	dos momentos	CM	INE													amadora
População residente no mesmo regendo o nível de ensino e sexo	educação	s	n	num.	município		INE														paróquia da f.é

NOTAS:
* Na existência de data para a fonte, é considerada a data do documento que contém a informação.
* dos municípios
* dos concelhos
* S: sim
* N: Não

ANEXO

12

Anexo 12: Composição da Matriz Analítica (MA). Fonte: Elaboração do autor.

Indicadores Gerais

		base	apresentado		detalhe	intervalo		data	data		
descritor	categoria	territorial	numa base territorial	unidade	/recolha	/periodicidade	Fonte	fonte*	dados	1977 (...) 2017	Municípios
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L

* na existência de data para a fonte, é considerada a data do documento que contém a informação.

A - identificação do indicador, no respectivo relatório.

B - categoria ou tema em que se insere o indicador no respectivo relatório.

C - existência ou inexistência de uma base territorial associada ao indicador.

D - apresentação ou não apresentação do indicador numa base territorial espacializada, no respectivo relatório.

E - unidade em que é apresentado o indicador no respectivo relatório.

F - detalhe e âmbito (nacional/regional/local) da informação com que é produzido o indicador, no respectivo relatório.

G - regularidade com que é produzido e disponibilizado o indicador, no respectivo relatório ou em relatórios anteriores.

H - origem da fonte de informação, conforme consta no respectivo relatório.

I - data correspondente à origem dos dados com que é produzido o indicador, conforme consta no respectivo relatório.

J - data correspondente à divulgação pública da fonte, conforme consta no respectivo relatório.

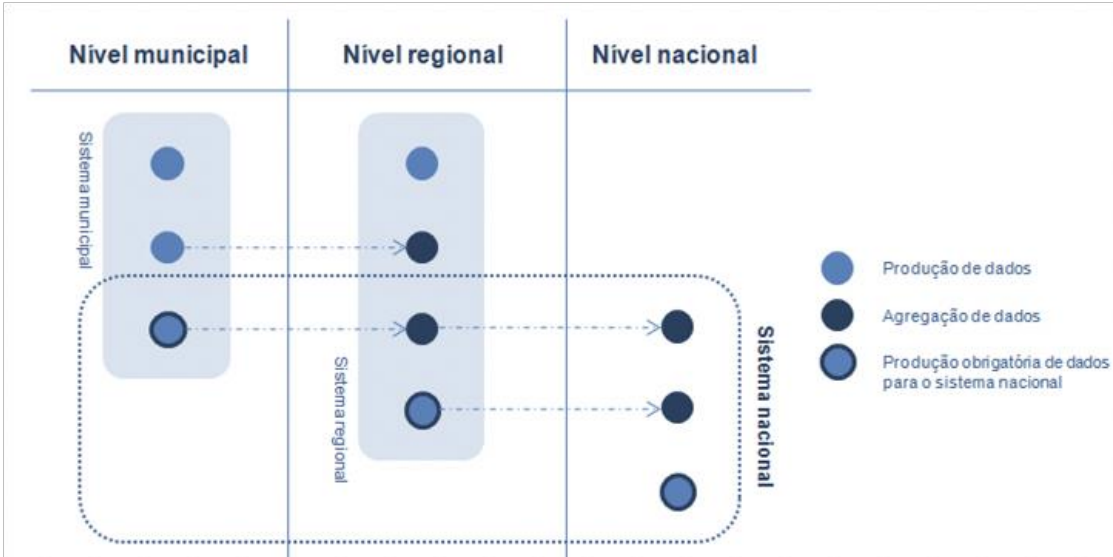
K - identificação cronológica da data de produção do indicador, conforme consta no respectivo relatório.

L - identificação nominal dos municípios que produzem e integram no respectivo relatório, o indicador em questão.

ANEXO

13

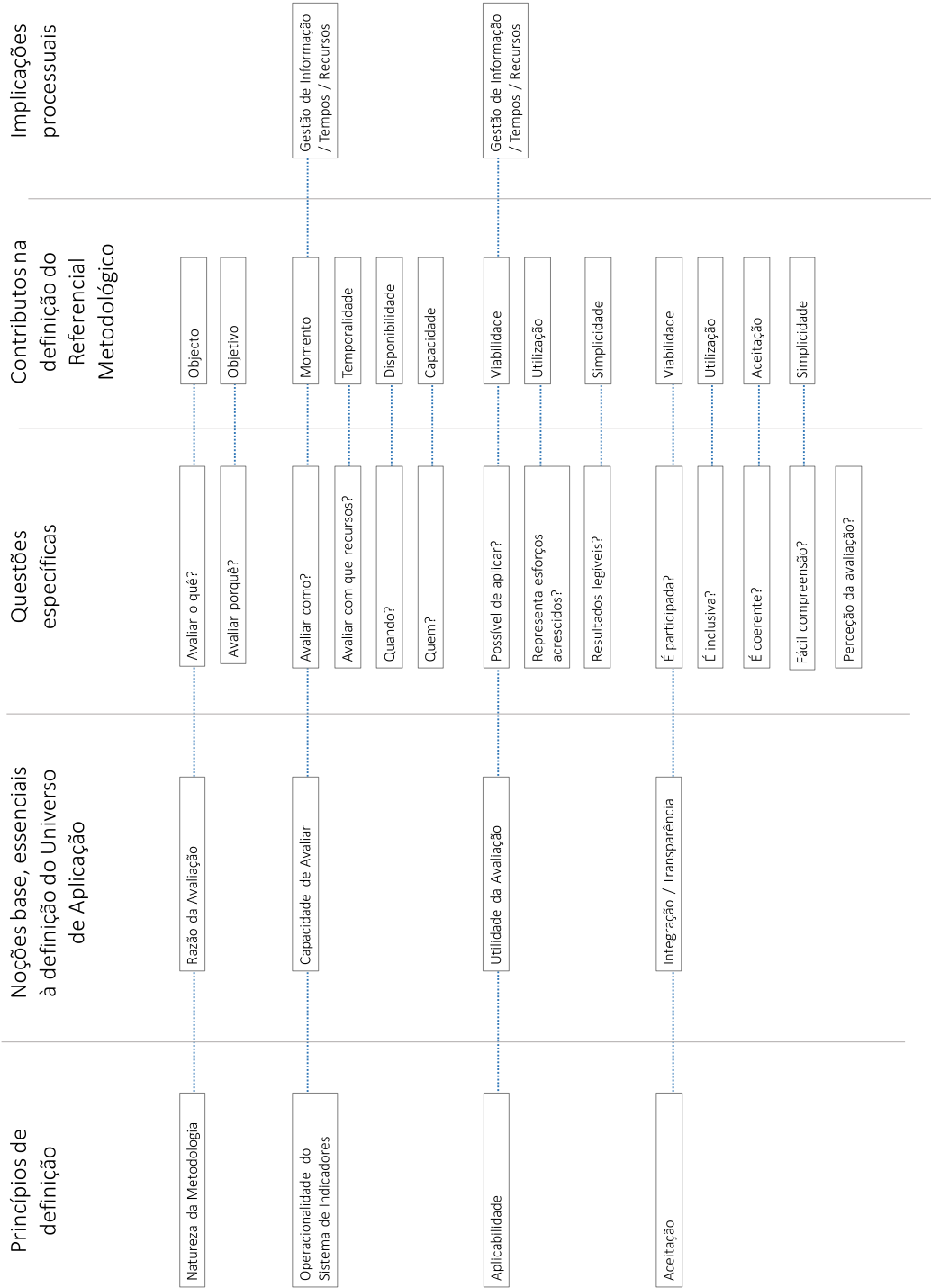
Anexo 13 – Modelo de alimentação hierárquico preconizado. Fonte: (Catita et al., 2011, p. 8)



ANEXOS

14-28

Anexo 14 – Estrutura de relações existente na definição do RM e UA. Fonte: Elaboração do Autor.



Ficha Individual dos indicadores-chave (ficha tipo)

1 Designação	Nome:	Identificação do indicador-chave
2 Descrição	Código:	Identifica o código do indicador-chave
	Domínio:	Indica domínio do indicador-chave
	Dinâmica:	Indica a dinâmica para a qual o indicador-chave pretende contribuir em termos de análise
	Categoria:	Identifica a categoria na qual se insere o indicador-chave
3 Fórmula de Cálculo	Tipo de Cálculo:	Identifica o tipo de cálculo utilizado na produção do indicador-chave
	Método de Cálculo:	Identifica o método de cálculo utilizado na produção do indicador-chave
	Unidades:	Identifica as unidade com que o indicador-chave é trabalhado
	Base Territorial:	Indica se o indicador-chave é desenvolvido com uma base territorial ou não
4 Alcance do Indicador	Leitura/descritor:	Descrição do indicador-chave
	O que se pode retirar:	Identificação sumária do alcance do indicador-chave em termos de leitura territorial
	Alcance municipal:	Identifica o alcance do indicador-chave numa leitura municipal
	Agregação e leitura a escalas superiores (intermunicipal, regional, nacional):	Identifica o alcance do indicador-chave numa leitura supra municipal
	Questão:	Identificação sumária de uma questão à qual o indicador-chave dá resposta
	Tendência:	Identificação das tendências verificáveis com a leitura do indicador-chave

Implicações Planeamento:	Indicação das possíveis implicações que o contributo dado pela leitura do indicador-chave introduz no planeamento municipal
--------------------------	---

Implicações Gestão Urbanística:	Indicação das possíveis implicações que o contributo dado pela leitura do indicador-chave pode introduzir na gestão municipal
---------------------------------	---

5 Produção

Georeferenciação:	Indica se o indicador-chave é desenvolvido com georeferenciação ou não
-------------------	--

Detalhe da Informação:	Indica o nível de agregação da informação com que o indicador-chave é produzido
------------------------	---

Justificação da escala/detalhe da informação:	Indica a razão pela qual o nível de agregação da informação foi adoptado
---	--

Fontes (Responsável/Origem /detendor da informação):	Identifica a fonte responsável pela detenção da informação para a produção do indicador
--	---

Fontes (Informação):	Identifica a origem documental dos dados utilizados
----------------------	---

Escala de Recolha:	Identifica a escala de detalhe com que os dados para a produção do indicador são recolhidos
--------------------	---

Processo de Recolha Inicial:	Indica o método de recolha inicial dos dados para a produção do indicador-chave (1ª vez que é produzido)
------------------------------	--

Processo de Recolha Futuro:	Indica o método de recolha dos dados para a produção do indicador-chave no futuro (pós 1ª vez que é produzido)
-----------------------------	--

Processo de Manutenção da Recolha no Futuro:	Indica o método de manutenção da recolha de informação para a produção do indicador-chave no futuro (pós 1ª vez que é produzido)
--	--

Periodicidade de Recolha:	Indica a periodicidade com que a informação necessária à produção do indicador-chave deverá ser recolhida
---------------------------	---

Responsabilidade da Recolha:	Identifica a fonte responsável pela recolha da informação e produção do indicador-chave
------------------------------	---

Método de Produção:	Identifica o tipo de cálculo utilizado na produção do indicador-chave e se este é traduzido em termos gráficos (mapa)
Método de Comparação:	Identifica o método de cálculo e comparação que deverá ser utilizado para a leitura das dinâmicas através da comparação de resultados
Periodicidade de Produção:	Identifica a periodicidade com que o indicador-chave deverá ser produzido
Método de Verificação/Despiste:	Identifica o método de verificação ou despiste do indicador-chave
Responsabilidade da Produção:	Identifica o responsável pela produção do indicador-chave
Destino:	Indica o destino do indicador-chave (a quem se destina)

6 Apresentação Interna

Escala de Apresentação:	Indicação da escala de agregação com que é feita a apresentação do indicador-chave entre as entidades internas ao processo
Detalhe da Informação na apresentação:	Indicação da escala de detalhe com que o indicador-chave é apresentado entre as entidades internas ao processo
Periodicidade de Apresentação:	Indicação da periodicidade com que a apresentação interna deverá ser actualizada/disponibilizada
Método de Apresentação:	Indicação do método de apresentação do indicador-chave
Documento em que surge:	Identificação do documento em que o indicador-chave é apresentado
Divulgação Pública:	Identificação da divulgação pública do indicador-chave (reserva de informação sensível)

7 Divulgação Pública

Integra Caderno de Divulgação Síntese:	Indicação da integração nos cadernos de divulgação síntese do estado do ordenamento do território
--	---

Escala de Divulgação:	Indicação da escala territorial com que é feita a apresentação do indicador (divulgação pública)
Suporte de Divulgação:	Indicação do suporte de divulgação do indicador-chave (unidades e tradução gráfica)
Periodo de Comparação:	Indicação do intervalo de tempo com que é feita a comparação de resultados para identificação e leitura das dinâmicas territoriais (séries temporais)
Disponibilização:	Indicação da disponibilidade da informação (permanente ou interrupta)
Atualização da informação divulgada:	Indicação do intervalo de tempo adoptada para a actualização do indicador
Legendas a adoptar:	Legendas, intervalos ou quartis e número de intervalos
Grafismo a adoptar:	Grafismo e escalas de cores

8 Debilidades do indicador

Processo de Cálculo:	Identificação das debilidades do indicador-chave em termos do seu processo de cálculo
Eficiência do indicador:	Identificação das debilidades do indicador-chave em termos da sua eficiência
Fiabilidade do indicador:	Identificação das debilidades do indicador-chave em termos da sua fiabilidade
Abrangência do indicador:	Identificação das debilidades do indicador-chave em termos da sua abrangência
Fonte do indicador:	Identificação das debilidades do indicador-chave em termos das fontes a que recorre
Facilidade na Leitura e Compreensão:	Identificação das debilidades do indicador-chave em termos da facilidade de leitura e compreensão

Domínio: Ordenamento
Dinâmicas
(Da) Utilização do Solo
(Db) Recursos e Valores Naturais
(Dc) Urbanismo
(Dd) Centros Urbanos e Edificados
(De) Espaço Público
(Df) Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade
(Dg) Riscos, vulnerabilidades e ameaças

Dominio					
Ordenamento					
Dinâmica					
Utilização do Solo					
Factores Críticos					
Utilização do solo para fins urbanísticos; Preservação das potencialidades do solo;					
Indicadores-Chave (IC)					
Código	Designação	Descrição	Fontes		Unidades
i1	Solo Urbano	Percentagem de solo classificado como urbano em relação à área total do município	PDM	CRUS	%
i2	Solo Urbano Vs Território Artificializado	Percentagem do Território Artificializado classificado (COS) como solo urbano (PDM)	PDM	COS	%
i3	Consumo de Solo Urbano (per capita)	Área média de solo urbano (PDM) por habitante (BGRI)	PDM	BGRI	m2/hab
Indicadores-Satélite (IS)					
Código	Descrição		Fontes		Unidades
s1	Proporção da Superfície Total artificializada face ao território Municipal		COS		%
s2	Área de Solo Urbano		PDM	CRUS	há
s3	Área de Solo Rústico		PDM	CRUS	há
s4	Proporção de Solo Rústico face ao território Municipal		PDM	CRUS	%
s5	Superfície total de território artificializado		PDM	COS	há
s6	Proporção de Solo Urbanizável face ao território Municipal		PDM	COS	%

Dominio						
Ordenamento						
Dinâmica						
Recursos e Valores Naturais						
Factores Críticos						
Concretização da estrutura de proteção e valorização ambiental; Salvaguarda do solo necessário ao funcionamento dos ciclos naturais;						
Indicadores-Chave (IC)						
Código	Designação	Descrição	Fontes			Unidade s
i4	Restrições de utilidade pública em Solo Urbano	Percentagem do solo urbano afecto a restrições de utilidade pública (REN, RAN, DPH)	PDM	CRUS		%
i5	Espaços Verdes em Solo Urbano	Percentagem do Solo Urbano (PDM) que está afecto a Espaços Verdes Urbanos (COS/PDM)	PDM	COS	CRU	%
i6	Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita)	Área média de Espaços Verdes Urbanos (COS/PDM) em Solo Urbano (PDM) por habitante (BGRI)	COS	PDM	BGR	m2/hab
Indicadores-Satélite (IS)						
Código	Descrição		Fontes		Unidades	
s7	Área de solo urbano afecto a restrições de utilidade pública (REN, RAN, DPH)		PDM	CRUS	há	
s8	Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - REN		PDM	CRUS	%	
s9	Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - REN		PDM	CRUS	há	
s10	Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - RAN		PDM	CRUS	%	
s11	Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - RAN		PDM	CRUS	há	
s12	Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - DPH		PDM	CRUS	%	
s13	Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - DPH		PDM	CRUS	há	

Anexo 19 – Indicadores Dinâmica Urbanismo. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Ordenamento				
Dinâmica				
Urbanismo				
Factores Críticos				
Distribuição das funções urbanas;				
Articulação entre centros urbanos;				
Dinâmicas de crescimento dos centros urbanos;				
Mecanismos de cooperação e redes intraurbanas;				
Indicadores-Chave (IC)				
Código	Designação	Descrição	Fontes	Unidades
i7	Espaços Centrais	Percentagem de Solo Urbano qualificado como - Espaços Centrais (PDM)	PDM CRUS	%
i8	Espaços Habitacionais	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços Habitacionais (PDM)	PDM CRUS	%
i9	Espaços de Actividades Económicas	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços de Actividades Económicas	PDM CRUS	%
i10	Espaços de Baixa Densidade	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços urbanos de baixa densidade (PDM)	PDM CRUS	%
i11	Espaços de Uso Especial	Percentagem de solo Urbano qualificado como - Espaços de Uso Especial (PDM)	PDM CRUS	%
i12	Espaços Agrícolas ou Florestais	Percentagem de solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM)	PDM CRUS	%
i13	Espaços Naturais e Paisagísticos	Percentagem de solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM)	PDM CRUS	%
i14	Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos	Percentagem de solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos (PDM)	PDM CRUS	%
Indicadores-Satélite (IS)				
Código	Descrição		Fontes	Unidades
s14	Proporção de área dedicada a Espaços-Canal no município		PDM CRUS	%
s15	Proporção de área dedicada a Equipamentos no município		PDM CRUS	%
s16	Área de solo edicada a Espaços-Canal		PDM CRUS	há
s17	Área de solo edicada a Solo Urbano qualificado como - Espaços Centrais (PDM)		PDM CRUS	há
s18	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços Habitacionais (PDM)		PDM CRUS	há
s19	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de Actividades Económicas		PDM CRUS	há
s2	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços urbanos de baixa densidade (PDM)		PDM CRUS	há
s21	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de Uso Especial (PDM)		PDM CRUS	há
s22	Área de solo edicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM)		PDM CRUS	há
s23	Área de solo edicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM)		PDM CRUS	há
s24	Área de solo edicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos (PDM)		PDM CRUS	há

Anexo 20 – Indicadores Dinâmica Centros Urbanos e Espaços Edificados. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio					
Ordenamento					
Dinâmica					
Centros Urbanos e Espaços Edificados					
Factores Críticos					
Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos;					
Programação e execução da urbanização;					
Dinâmica do processo de urbanização e edificação;					
Indicadores-Chave (IC)					
Código	Designação	Descrição	Fontes		Unidades
i15	IOB	Densidade de edificação	PDM	CRUS BGRI	Edif/Há
i16	Edifícios	Número de edifícios	PDM	CRUS BGRI	Nº
i17	Alojamentos (per capita)	Alojamentos (per capita)	PDM	CRUS BGRI	Fogo/Hab
Indicadores-Satélite (IS)					
Código	Descrição		Fontes		Unidades
s25	Nº de edifícios por cada 100 Habitantes		BGRI		Ed/100 hab
s26	Alojamentos		PDM CRUS BGRI		Nº
s27	Densidade habitacional (Alojamentos)		BGRI		Fogos/há

Anexo 21 – Indicadores Dinâmica Rede de Infraestruturas, Transportes e Mobilidade. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Ordenamento				
Dinâmica				
Rede de infraestruturas, transportes e mobilidade				
Factores Críticos				
Conectividade e acessibilidade;				
Acesso aos sistemas de serviços e infraestruturas urbanas;				
Indicadores-Chave (IC)				
Código	Designação	Descrição	Fontes	Unidades
i18	Infraestruturação do espaço urbano	Percentagem da área urbana dotada de redes e serviços urbanos (abastecimento de águas e redes de esgotos)	CM	%
i19	Serviços de Transporte Público	Percentagem da área coberta por redes de transporte públicos (buffer 400m pontos de paragem)	CM	%
Indicadores-Satélite (IS)				
Código	Descrição		Fontes	Unidades
S28	Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (abastecimento de águas)		CM	%
S29	Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (redes de esgotos)		CM	%

Anexo 22 – Indicadores Dinâmica Riscos, vulnerabilidades e ameaças. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio						
Ordenamento						
Dinâmica						
Riscos, vulnerabilidades e ameaças						
Factores Críticos						
Vulnerabilidade a riscos naturais, tecnológicos e alterações climáticas; Prevenção e mitigação de riscos;						
Indicadores-Chave (IC)						
Código	Designação	Descrição	Fontes			Unidades
i20	Área de Riscos Naturais	Percentagem de solo afecto a Área de Riscos Naturais (Cheia / inundação; incêndio; Movimentos de Massa / instabilidade de vertentes) face ao total do território municipal	CM	%		
Indicadores-Satélite (IS)						
Código	Descrição		Fontes			Unidades
s30	Área em Risco de Cheia / Inundação		CM	PDM	CRUS	há
s31	Percentagem de área em Risco de Cheia / Inundação face ao total da área do Município		CM	PDM	CRUS	%
s32	Área em Risco de Incêndio (florestal)		CM	há		
s33	Percentagem de área em Risco de Incêndio face ao total da área do Município		CM	PDM	%	
s34	Área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes		CM	PDM	CRUS	há
s35	Percentagem de área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes face ao total da área do Município		CM	PDM	CRUS	%

Anexo 23 – Indicadores Dinâmica Demográfica. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio					
População, Actividades e Funções					
Dinâmica					
Demográfica					
Factores Criticos					
Dinâmicas de crescimento populacional;					
Indicadores-Chave (IC)					
Código	Designação	Descrição	Fontes		Unidades
i21	Densidade Populacional	Quociente entre a população, existente ou prevista, e a área de solo a que respeita	PDM	CRUS BGRI	hab/há
Indicadores-Satélite (IS)					
Código	Descrição		Fontes		Unidades
s36	Nº de Habitantes Residentes		PDM	CRUS	Nª
s37	Percentagem dos Jovens no universo de habitantes		BGRI		%
s38	Percentagem dos idosos no universo de habitantes		BGRI		%

Anexo 24 – Indicadores Dinâmica Económica e Produtiva. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
População, Actividades e Funções				
Dinâmica				
Económica e produtiva				
Factores Críticos				
Qualificação e atractividade do município e do espaço urbano				
Indicadores-Chave (IC)				
Código	Designação	Descrição	Fontes	Unidades
i22	Taxa de Actividade	Percentagem da População Activa face ao total da População	BGRI	-
i23	Taxa de Desemprego	Percentagem da População Desempregada face ao total da População	BGRI	-
i24	Empresas sedeadas	Nº de empresas sedeadas no Município	CM INE	Nº
Indicadores-Satélite (IS)				
Código	Descrição		Fontes	Unidades
s39	população empregada		BGRI	-
s40	população desempregada		BGRI	%

Anexo 25 – Indicadores Dinâmica Acompanhamento do Desenvolvimento Urbano. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Gestão Territorial				
Dinâmica				
Acompanhamento do desenvolvimento urbano				
Factores Críticos				
Diâmica dos PMOT; Práticas de programação urbanística - Utilização dos instrumentos de planeamento urbano; Coordenação e concertação no planeamento e gestão urbanística; Capacitação técnica e institucional para a gestão territorial; Monitorização e avaliação;				
Indicadores-Chave (IC)				
Código	Designação	Descrição	Fontes	Unidades
i28	Taxa de Execução do Espaço Urbano	Percentagem do Uso do solo concretizado (área concretizada + Área comprometida) face ao total do Uso do solo programado	PDM	%
i29	Dinâmica Urbanística	Nº de Licenças emitidas traduzidas em área de construção (ou superfície de pavimento)	CM	Nº
Indicadores-Satélite (IS)				
Código	Descrição		Fontes	Unidades
s41	Área de solo programado, por concretizar (comprometida)		PDM CM	há
s42	Percentagem de solo programado, por concretizar (comprometida)		PDM CM	%
s43	Número de Licenças de Construção enmitidas		PDM CM	nº
s44	Percentagem dos processos urbanísticos efectivados face ao total dos processos urbanísticos iniciados		PDM CM	%

Anexo 26 – Indicadores Dinâmica Despesa Municipal. Fonte: Elaboração do Autor.

Dominio				
Gestão Territorial				
Dinâmica				
Despesa Municipal				
Factores Críticos				
Mecanismos de Optimização na Gestão Municipal;				
Indicadores-Chave (IC)				
Código	Designação	Descrição	Fontes	Unidades
i30	Despesa na Gestão Municipal (per capita)	Despesa na Gestão de Infraestruturas e Espaço Público per capita	CM	euro/hab
Indicadores-Satélite (IS)				
Código	Descrição		Fontes	Unidades
s45	Percentagem da despesa na Gestão de Infraestruturas e Espaço Público face ao total do Orçamento Municipal		CM	%
s46	Percentagem de Despesas de Manutenção - Rede Viária - face ao Total de Despesas		CM	%
s47	Rede Viária - Despesas de Manutenção por km		CM	euro/km
s48	Percentagem de Despesas de Tratamento - Águas Residuais - face ao Total de Despesas		CM	%
s49	Águas Residuais - Despesas de Tratamento per capita		CM	euro/hab
s50	Percentagem de Despesas de Tratamento - Resíduos Urbanos - face ao Total de Despesas		CM	%
s51	Resíduos Urbanos - Despesas de Tratamento per capita		CM	euro/hab
s52	Percentagem de Despesas de Manutenção - Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Colectiva - face ao Total de Despesas		CM	%
s53	Despesas de Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Colectiva por há		CM	euro/há

Anexo 27 – Lista Final de Indicadores-Chave. Fonte: Elaboração do Autor.

i1	Solo Urbano	i16	Edifícios
i2	Solo Urbano Vs Território Artificializado	i17	Alojamentos (per capita)
i3	Consumo de Solo Urbano (per capita)	i18	Infraestruturação do espaço urbano
i4	Restrições de utilidade pública em Solo Urbano	i19	Serviços de Transporte Público
i5	Espaços Verdes em Solo Urbano	i20	Área de Riscos Naturais
i6	Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita)	i21	Densidade Populacional
i7	Espaços Centrais	i22	Taxa de Actividade
i8	Espaços Habitacionais	i23	Taxa de Desemprego
i9	Espaços de Actividades Económicas	i24	Empresas sedeadas
i10	Espaços de Baixa Densidade	i25	Equipamentos por sector - Ensino, ciência, tecnologia, investigação
i11	Espaços de Uso Especial	i26	Equipamentos por sector - Saúde
i12	Espaços Agrícolas ou Florestais	i27	Equipamentos por sector - Desporto, lazer, cultura e recreio
i13	Espaços Naturais e Paisagísticos	i28	Taxa de Execução do Espaço Urbano
i14	Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos	i29	Dinâmica Urbanística
i15	IOB	i30	Despesa na Gestão Municipal (per capita)

Anexo 28 – Lista Final de Indicadores-Satélite. Fonte: Elaboração do Autor.

s1	Proporção da Superfície Total artificializada face ao território Municipal	s28	Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (abastecimento de águas)
s2	Área de Solo Urbano	s29	Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (redes de esgotos)
s3	Área de Solo Rústico	s30	Área em Risco de Cheia / Inundação
s4	Proporção de Solo Rústico face ao território Municipal	s31	Percentagem de área em Risco de Cheia / Inundação face ao total da área do Município
s5	Superfície total de território artificializado	s32	Área em Risco de Incêndio (florestal)
s6	Proporção de Solo Urbanizável face ao território Municipal	s33	Percentagem de área em Risco de Incêndio face ao total da área do Município
s7	Área de solo urbano afecto a restrições de utilidade pública (REN, RAN, DPH)	s34	Área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes
s8	Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - REN	s35	Percentagem de área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes face ao total da área do Município
s9	Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - REN	s36	Nº de Habitantes Residentes
s10	Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - RAN	s37	Percentagem dos Jovens no universo de habitantes
s11	Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - RAN	s38	Percentagem dos idosos no universo de habitantes
s12	Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - DPH	s39	população empregada
s13	Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - DPH	s40	população desempregada
s14	Proporção de área dedicada a Espaços-Canal no município	s41	Área de solo programado, por concretizar (comprometida)
s15	Proporção de área dedicada a Equipamentos no município	s42	Percentagem de solo programado, por concretizar (comprometida)
s16	Área de solo edicada a Espaços-Canal	s43	Número de Licenças de Construção enmitidas
s17	Área de solo edicada a Solo Urbano qualificado como - Espaços Centrais (PDM)	s44	Percentagem dos processos urbanísticos efectivados face ao total dos processos urbanísticos iniciados
s18	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços Habitacionais (PDM)	s45	Percentagem da despesa na Gestão de Infraestruturas e Espaço Público face ao total do Orçamento Municipal
s19	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de Actividades Económicas	s46	Percentagem de Despesas de Manutenção - Rede Viária - face ao Total de Despesas
s2	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços urbanos de baixa densidade (PDM)	s47	Rede Viária - Despesas de Manutenção por km
s21	Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de Uso Especial (PDM)	s48	Percentagem de Despesas de Manutenção - Águas Residuais - face ao Total de Despesas
s22	Área de solo edicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM)	s49	Águas Residuais - Despesas de Manutenção per capita
s23	Área de solo edicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM)	s50	Percentagem de Despesas de Manutenção - Resíduos Urbanos - face ao Total de Despesas
s24	Área de solo edicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos (PDM)	s51	Resíduos Urbanos - Despesas de Manutenção per capita
s25	Nº de edifícios por cada 100 Habitantes	s52	Percentagem de Despesas de Manutenção - Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Colectiva - face ao Total de Despesas
s26	Alojamentos	s53	Despesas de Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Colectiva por há
s27	Densidade habitacional (Alojamentos)		

Indicador-Chave (i1) Solo Urbano

Ficha Individual dos indicadores-chave (ficha tipo)

1 Designação	Nome:	Solo Urbano
2 Descrição	Código:	i1
	Domínio:	Ordenamento
	Dinâmica:	Utilização do Solo
	Categoria:	Indicador-Chave
3 Fórmula de Cálculo	Tipo de Cálculo:	Proporção - traduz a igualdade entre duas razões (por quociente)
	Método de Cálculo:	$A_{Urb} = (A_{Urb} / A_{Total}) \times 100$
	Unidades:	%
	Base Territorial:	Sim
4 Alcance do Indicador	Leitura/descritor:	Percentagem de solo classificado como urbano em relação à área total do município
	O que se pode retirar:	Identificação sumária do alcance do indicador-chave em termos de leitura territorial
	Alcance municipal:	Expressão da relação de grandeza da Área Urbana no município. Tanto em face à Área Municipal como à Área Rústica.
	Agregação e leitura a escalas superiores (intermunicipal, regional, nacional):	Índice de Urbanidade do Município (através da Percentagem de solo Urbano ou Percentagem de solo Rustico)
	Questão:	O território assume-se maioritariamente Urbano ou Rústico?
	Tendência:	O território tem vindo a assumir uma tendência de aumento da área urbana/rústica?
	Implicações Planeamento:	Preservação das potencialidades e aptidões do solo; utilização do solo para fins urbanísticos; distribuição das várias funções urbanas
	Implicações Gestão Urbanística:	Gestão e manutenção de espaços públicos, infraestruturas urbanas, equipamentos, parque habitacional e recursos
5 Produção	Georeferenciação:	Sim
	Detalhe da Informação:	1/10 000
	Justificação da escala/detalhe da informação:	Escala do PDM, que também serve de base à produção da CRUS
	Fontes (Responsável/Origem/detector da informação):	C. Municipal / DGT
	Fontes (Informação):	PDM / CRUS
	Escala de Recolha:	1/10 000
	Processo de Recolha Inicial:	$\Delta A_{Urb} = (A_{Urb} / A_{Total}) \times 100$
	Processo de Recolha	$\Delta A_{Urb} = (A_{Urb} / A_{Total}) \times 100$

6	Apresentação Interna	Processo de Manutenção da Recolha no Futuro:	Actualização Automática no SIG
		Periodicidade de Recolha:	Sistemática
		Responsabilidade da	C. Municipal
		Método de Produção:	Fórmula Matemática + Mapeamento
		Método de Comparação:	$\Delta[(x - (x-1))]$ da AUrb = $[(AUrb(x) / ATotal) \times 100] - [(AUrb(x-1) / ATotal) \times 100]$
		Periodicidade de Produção:	Mensal
		Método de	Confrontação com Indicadores s2 e s3
		Verificação/Despiste:	
		Responsabilidade da Produção:	C. Municipal
		Destino:	Corpo Político, Corpo Técnico
		Escala de Apresentação:	Municipal (com possibilidade de aproximação à Freguesia e Parcela)
		Detalhe da Informação na apresentação:	1/10 000
		Periodicidade de Apresentação:	Trimestral
7	Divulgação Pública	Método de Apresentação:	Mapa + %
		Documento em que surge:	Sumário Executivo + Caderno técnico
		Divulgação Pública:	Sim
		Integra Caderno de Divulgação Síntese:	Sim
		Escala de Divulgação:	Município, Freguesia
		Suporte de Divulgação:	Mapa + %
		Período de Comparação:	Anual, Trimestral
		Disponibilização:	Permanente
		Actualização da informação divulgada:	Trimestral
		Legendas a adoptar:	(1) Limite do Município; (2) Solo Urbano (+ valor em %).
		Grafismo a adoptar:	(1) Polígono Fechado, sem preenchimento e com contorno de cor preta; (2) Mancha sólida de cor preta.
		Processo de Cálculo:	Implica a capacidade de actualização sistemática do SIG municipal
		Eficiência do indicador:	Quando recorre à CRUS, certos municípios ainda apresentam áreas sem classificação operacional (urbano ou rural), devido à dificuldade de leitura das peças que compõem os PDM de 1ª geração
8	Debilidades do indicador	Fiabilidade do indicador:	-
		Abrangência do indicador:	-

Fonte do indicador:	A CRUS apresenta uma escala 1/25 000 o que pode comprometer a correcta articulação com indicadores que utilizam informação de maior detalhe 1/10 000. No entanto, esta situação é superada com o recurso ao PDM. A CRUS é apenas uma fonte de harmonização com os municípios adjacentes, pois é uma carta actualizada apenas após aprovação do PDM e de acordo com critérios de harmonização das classes e categorias a nível nacional.
Facilidade na Leitura e Compreensão:	-

ANEXO

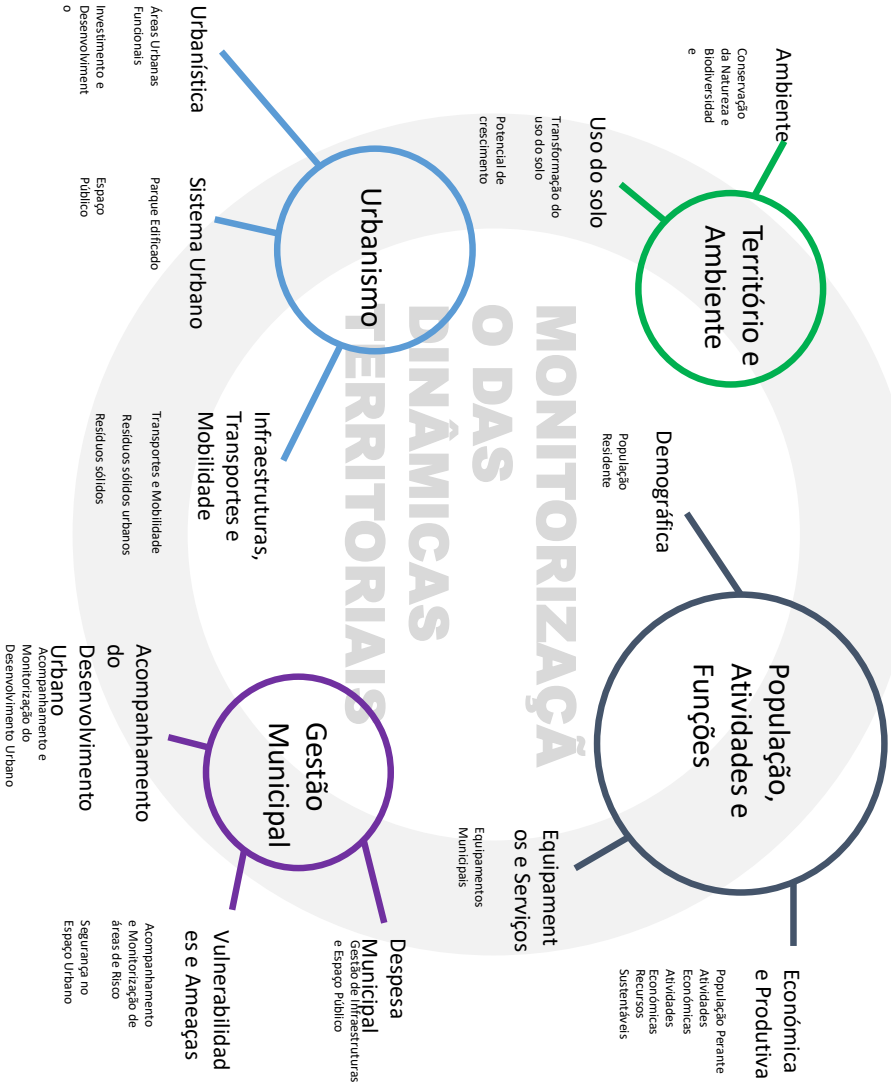
29

Table 1: Summary of the data for the first 10 rows. The table contains 10 columns: ID, Name, Age, Gender, Height, Weight, Blood Pressure, Heart Rate, Cholesterol, and Diabetes. The data is organized into 10 rows, each representing a different individual. The first row is highlighted in red. The second row is highlighted in green. The third row is highlighted in blue. The fourth row is highlighted in orange. The fifth row is highlighted in pink. The sixth row is highlighted in light green. The seventh row is highlighted in light blue. The eighth row is highlighted in light orange. The ninth row is highlighted in light pink. The tenth row is highlighted in light yellow.									
1	John Doe	35	Male	175	75	120/80	75	200	No
2	Jane Smith	28	Female	160	60	110/70	65	180	No
3	Bob Johnson	42	Male	180	80	130/90	80	220	Yes
4	Alice Brown	30	Female	165	65	115/75	70	190	No
5	Charlie Davis	45	Male	170	70	125/85	75	210	No
6	Diana Evans	25	Female	155	55	105/65	60	170	No
7	Frank Green	50	Male	185	85	135/95	85	230	Yes
8	Grace Hill	32	Female	162	62	112/72	68	185	No
9	Henry Ives	48	Male	178	78	128/88	78	215	No
10	Ivy King	27	Female	158	58	108/68	62	175	No
... (rows 11-20) ...									
21	Jack Lee	38	Male	172	72	122/82	72	205	No
22	Jill Miller	29	Female	161	61	111/71	66	182	No
23	Kevin Nelson	41	Male	179	79	129/89	79	218	No
24	Laura Olsen	31	Female	163	63	113/73	69	188	No
25	Mark Parker	46	Male	174	74	124/84	74	212	No
26	Nancy Quinn	26	Female	156	56	106/66	61	172	No
27	Oscar Reed	51	Male	186	86	136/96	86	232	Yes
28	Peter Scott	33	Male	164	64	114/74	71	192	No
29	Quinn Taylor	49	Female	176	76	126/86	76	216	No
30	Rachel Underhill	24	Female	154	54	104/64	59	168	No
... (rows 31-40) ...									
41	Sam Vance	39	Male	173	73	123/83	73	208	No
42	Tina Ward	30	Female	160	60	110/70	65	180	No
43	Uma Xander	43	Male	181	81	131/91	81	222	No
44	Victor Yarrow	34	Male	166	66	116/76	72	195	No
45	Wendy Zane	47	Female	177	77	127/87	77	219	No
46	Xavier Adams	23	Male	153	53	103/63	58	165	No
47	Yara Baker	52	Female	188	88	138/98	88	235	Yes
48	Zoe Clark	36	Female	167	67	117/77	73	198	No
49	Adam Evans	44	Male	175	75	125/85	75	210	No
50	Bella Foster	22	Female	152	52	102/62	57	162	No
... (rows 51-60) ...									
61	Chris Gale	40	Male	171	71	121/81	71	202	No
62	Diana Hall	31	Female	161	61	111/71	66	182	No
63	Ethan Ives	42	Male	180	80	130/90	80	220	No
64	Fiona King	32	Female	162	62	112/72	68	185	No
65	George Lee	48	Male	178	78	128/88	78	215	No
66	Hannah Miller	27	Female	158	58	108/68	62	175	No
67	Ian Nelson	50	Male	185	85	135/95	85	230	Yes
68	Jessica Olsen	33	Female	164	64	114/74	71	192	No
69	Kyle Parker	49	Male	176	76	126/86	76	216	No
70	Laura Quinn	24	Female	154	54	104/64	59	168	No
... (rows 71-80) ...									
71	Michael Reed	39	Male	173	73	123/83	73	208	No
72	Nancy Scott	30	Female	160	60	110/70	65	180	No
73	Oscar Taylor	43	Male	181	81	131/91	81	222	No
74	Peter Underhill	34	Male	166	66	116/76	72	195	No
75	Quinn Vance	47	Female	177	77	127/87	77	219	No
76	Rachel Xander	23	Female	153	53	103/63	58	165	No
77	Sam Yarrow	52	Male	188	88	138/98	88	235	Yes
78	Tina Zane	36	Female	167	67	117/77	73	198	No
79	Uma Adams	44	Female	175	75	125/85	75	210	No
80	Victor Baker	22	Male	152	52	102/62	57	162	No
... (rows 81-90) ...									
81	Wendy Clark	40	Female	171	71	121/81	71	202	No
82	Xavier Hall	31	Male	161	61	111/71	66	182	No
83	Yara Ives	42	Female	180	80	130/90	80	220	No
84	Zoe King	32	Female	162	62	112/72	68	185	No
85	Adam Lee	48	Male	178	78	128/88	78	215	No
86	Bella Miller	27	Female	158	58	108/68	62	175	No
87	Chris Nelson	50	Male	185	85	135/95	85	230	Yes
88	Diana Olsen	33	Female	164	64	114/74	71	192	No
89	Ethan Parker	49	Male	176	76	126/86	76	216	No
90	Fiona Quinn	24	Female	154	54	104/64	59	168	No
... (rows 91-100) ...									
91	George Reed	39	Male	173	73	123/83	73	208	No
92	Hannah Scott	30	Female	160	60	110/70	65	180	No
93	Ian Taylor	43	Male	181	81	131/91	81	222	No
94	Jessica Underhill	34	Female	166	66	116/76	72	195	No
95	Kyle Vance	47	Male	177	77	127/87	77	219	No
96	Laura Xander	23	Female	153	53	103/63	58	165	No
97	Mark Yarrow	52	Male	188	88	138/98	88	235	Yes
98	Nancy Zane	36	Female	167	67	117/77	73	198	No
99	Oscar Adams	44	Male	175	75	125/85	75	210	No
100	Peter Baker	22	Male	152	52	102/62	57	162	No

ANEXO

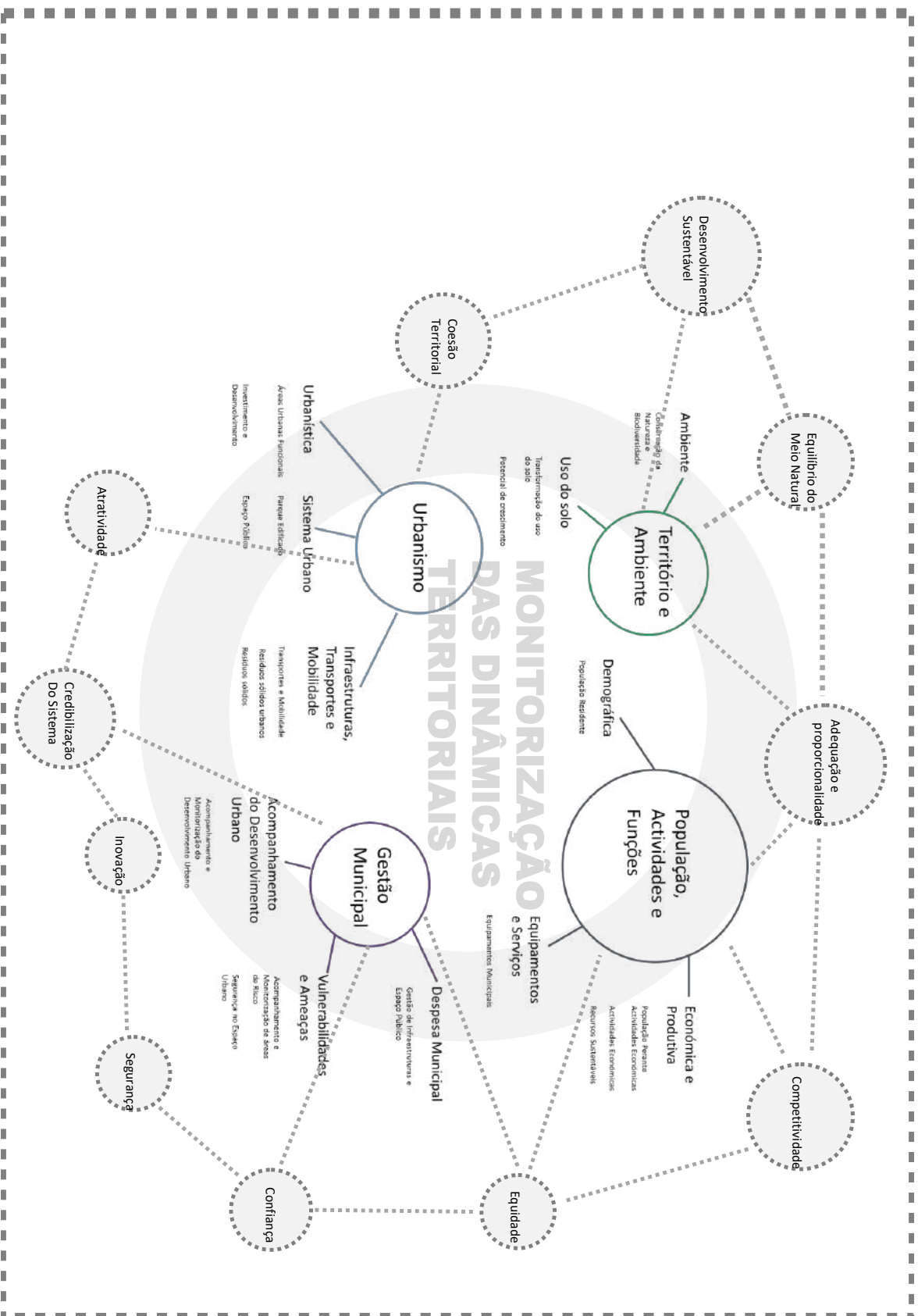
30

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



ANEXO

31



ANEXO

32

ANEXO

33

DOMÍNIO	DINÂMICA	INDICADORES	AMADORA 2019		
			MDT	Mapa	
ORDENAMENTO	UTILIZAÇÃO DO SOLO	IC1 Solo Urbano	100 %	Anexo 34	
		IC2 Solo Urbano Vs Território Artificializado	100 %	Anexo 35	
		IC3 Consumo de Solo Urbano (per capita)	135,80 m2/hab	Anexo 34	
		IS1 Proporção da Superfície Total artificializada face ao território Municipal	69 %	Anexo 35	
		IS2 Área de Solo Urbano	2378 há	Anexo 34	
		IS3 Área de Solo Rústico	0 há	Anexo 36	
		IS4 Proporção de Solo Rústico face ao território Municipal	0 %	Anexo 36	
		IS5 Superfície total de território artificializado	1641 há	Anexo 35	
		IS6 Proporção de Solo Urbanizável face ao território Municipal	14 %	Anexo 37	
		RECURSOS E VALORES NATURAIS	IC4 Restrições de utilidade pública em Solo Urbano	29,9 %	Anexo 38
			IC5 Espaços Verdes em Solo Urbano	32 %	Anexo 39
			IC6 Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita)	43,57 m2/hab.	Anexo 39
	IS7 Área de solo urbano afeto a restrições de utilidade pública (REN, RAN, DPH)		sem acesso à informação vectorial	-	
	IS8 Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - REN		29,9 %	Anexo 38	
	IS9 Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - REN		711 há	Anexo 38	
	IS10 Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - RAN		0 há	Anexo 36	
	IS11 Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - RAN		0 há	Anexo 36	
	IS12 Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - DPH		sem acesso à informação vectorial	-	
	IS13 Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal - DPH		sem acesso à informação vectorial	-	
	URBANISMO	IC7 Espaços Centrais	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC8 Espaços Habitacionais	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC9 Espaços de Actividades Económicas	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC10 Espaços de Baixa Densidade	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC11 Espaços de Uso Especial	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC12 Espaços Agrícolas ou Florestais	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC13 Espaços Naturais e Paisagísticos	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IC14 Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IS14 Proporção de área dedicada a Espaços-Canal no município	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IS15 Proporção de área dedicada a Equipamentos no município	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
		IS16 Área de solo edicada a Espaços-Canal	apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-	
IS17 Área de solo edicada a Solo Urbano qualificado como - Espaços		apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-		
IS18 Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços		apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-		
IS19 Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de		apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-		
IS20 Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços		apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-		
IS21 Área de solo edicada a solo Urbano qualificado como - Espaços de		apenas possível após revisão PDM por adaptação ao RIJGT	-		
IS22 Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços		0 há	Anexo 36		
IS23 Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços		0 há	Anexo 36		
IS24 Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços	0 há	Anexo 36			
CENTROS URBANOS E ESPAÇOS EDIFICADOS	IC15 IOB	6 edif. /há	Anexo 41		
	IC16 Edifícios	13 752 uni.	Anexo 41		
	IC17 Alojamentos (per capita)	0.5 aloj./hab.	Anexo 41		
	IS25 Nº de edifícios por cada 100 Habitantes	7,85 edif./100 hab.	Anexo 41		
	IS26 Alojamentos	88036 nº	Anexo 41		
	IS27 Densidade habitacional (Alojamentos)	37 aloj./há.	Anexo 41		
	REDE DE INFRAESTRUTURAS, TRANSPORTE E MOBILIDADE	IC18 Infraestruturação do espaço urbano	61 %	Anexo 42	
IC19 Serviços de Transporte Público		56,66 %	Anexo 43		
IS28 Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (abastecimento de águas)		61 %	Anexo 44		
IS29 Percentagem da área Urbana dotada de redes e serviços urbanos (redes de esgotos)		61 %	Anexo 44		
RISCOS, VULNERABILIDADES E AMEAÇAS		IC20 Área de Riscos Naturais	711 há	Anexo 38	
	IS30 Área em Risco de Cheia / Inundação	7,13 há	Anexo 45		
	IS31 Percentagem de área em Risco de Cheia / Inundação face ao total da	0,30 %	Anexo 45		
	IS32 Área em Risco de Incêndio (florestal)	sem acesso à informação vectorial	-		
	IS33 Percentagem de área em Risco de Incêndio face ao total da área do	sem acesso à informação vectorial	-		
	IS34 Área em Risco de Movimento de Massa / Instabilidade de Vertentes	137,9 há	Anexo 38		
	IS35 Percentagem de área em Risco de Movimento de Massa /	5,8 %	Anexo 38		
	POPULAÇÃO, ATIVIDADES E FUNÇÕES	DEMOGRÁFICA	IC21 Densidade Populacional	74 hab/há	Anexo 46
IS36 Nº de Habitantes Residentes			175136 nº	Anexo 46	
IS37 Percentagem dos Jovens no universo de habitantes (-25A)			31 %	Anexo 46	
IS38 Percentagem dos idosos no universo de habitantes (+64A)			19 %	Anexo 46	
ECONÓMICA E PRODUTIVA		IC22 Taxa de Actividade	73 %	Anexo 50	
		IC23 Taxa de Desemprego	15 %	Anexo 50	
		IC24 Empresas sedeadas	16278 nº	Anexo 50	
		IS39 população empregada	73668 nº	Anexo 50	
EQUIPAMENTOS		IS40 população desempregada	12963 nº	Anexo 50	
		IC25 Equipamentos por sector - Ensino, ciência, tecnologia, investigação	173 nº	Anexos 51, 52 e 53	
		IC26 Equipamentos por sector - Saúde	13 nº	-	
IC27 Equipamentos por sector - Desporto, lazer, cultura e recreio		87 nº	Anexos 54 e 55		
GESTÃO TERRITORIAL		ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO	IC28 Taxa de Execução do Espaço Urbano	74 %	Anexo 56
			IC29 Dinâmica Urbanística	1 269 nº	Anexo 56
			IS41 Área de solo programado, por concretizar (comprometida)	92742 m2	Anexo 56
	IS42 Percentagem de solo programado, por concretizar (comprometida)		39 %	Anexo 56	
	IS43 Número de Licenças de Construção enmitidas		2581 nº	Anexo 56	
	IS44 Percentagem dos processos urbanísticos efectivados face ao total dos processos urbanísticos iniciados		sem acesso à informação	-	
	DESPESA MUNICIPAL	IC30 Despesa na Gestão Municipal (per capita)	539 €/hab.	Anexo 57	
		IS45 Percentagem da despesa na Gestão de Infraestruturas e Espaço Público face ao total do Orçamento Municipal	sem acesso à informação	-	
		IS46 Percentagem de Despesas de Manutenção - Rede Viária - face ao Total de Despesas	7,1 %	Anexo 57	
		IS47 Rede Viária - Despesas de Manutenção por km	sem acesso à informação	-	
		IS48 Percentagem de Despesas de Tratamento - Águas Residuais - face ao Total de Despesas	sem acesso à informação	-	
		IS49 Águas Residuais - Despesas de Tratamento per capita	sem acesso à informação	-	
		IS50 Percentagem de Despesas de Tratamento - Resíduos Urbanos - face ao Total de Despesas	7,7 %	Anexo 57	
		IS51 Resíduos Urbanos - Despesas de Tratamento per capita	32,33 €/hab.	Anexo 57	
		IS52 Percentagem de Despesas de Manutenção - Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Colectiva - face ao Total de Despesas	7,4 %	Anexo 57	
IS53 Despesas de Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Colectiva por há	20,31 €/há	Anexo 57			

ANEXO

34

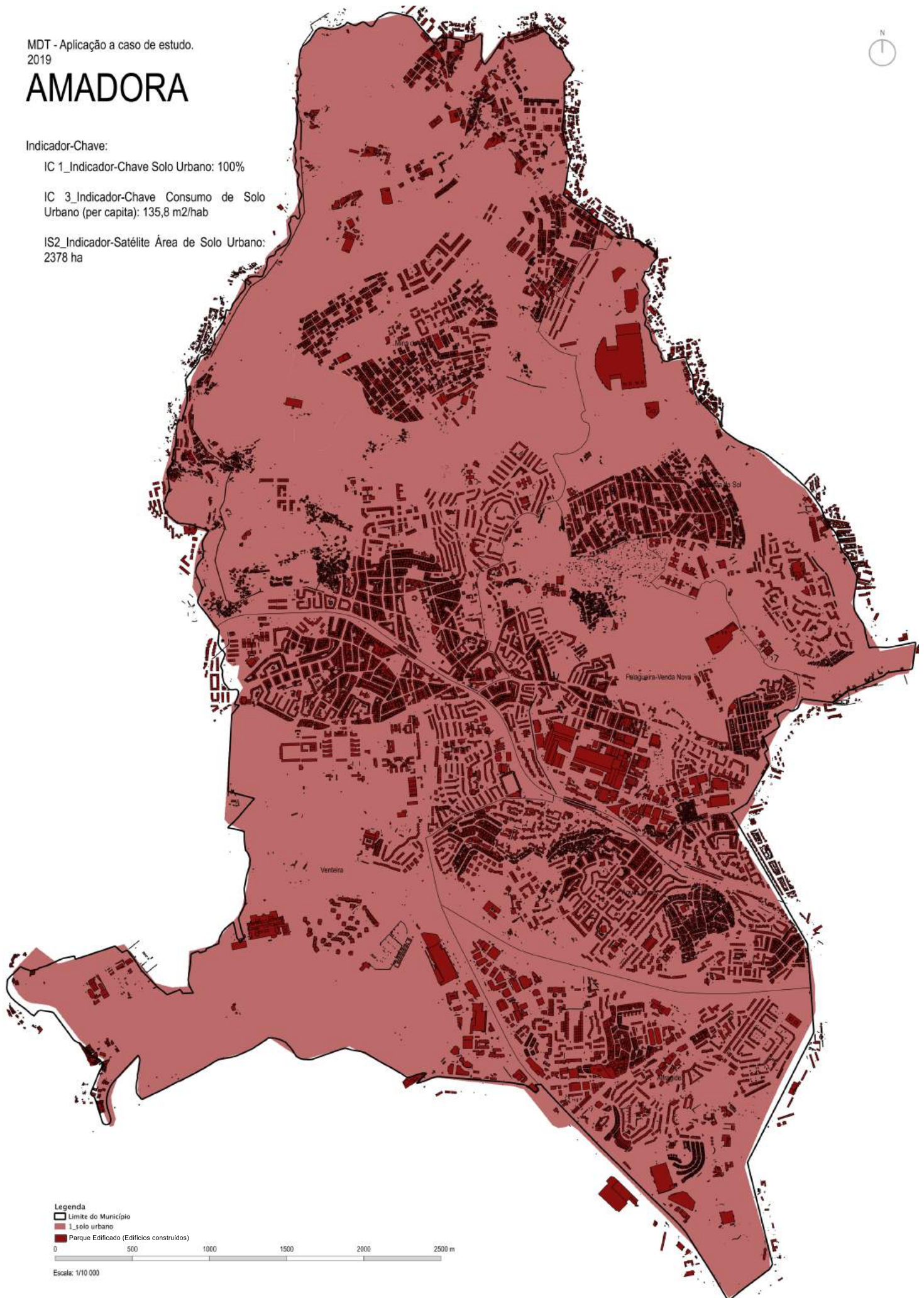
AMADORA

Indicador-Chave:

IC 1_Indicador-Chave Solo Urbano: 100%

IC 3_Indicador-Chave Consumo de Solo Urbano (per capita): 135,8 m²/hab

IS2_Indicador-Satélite Área de Solo Urbano: 2378 ha



ANEXO

35

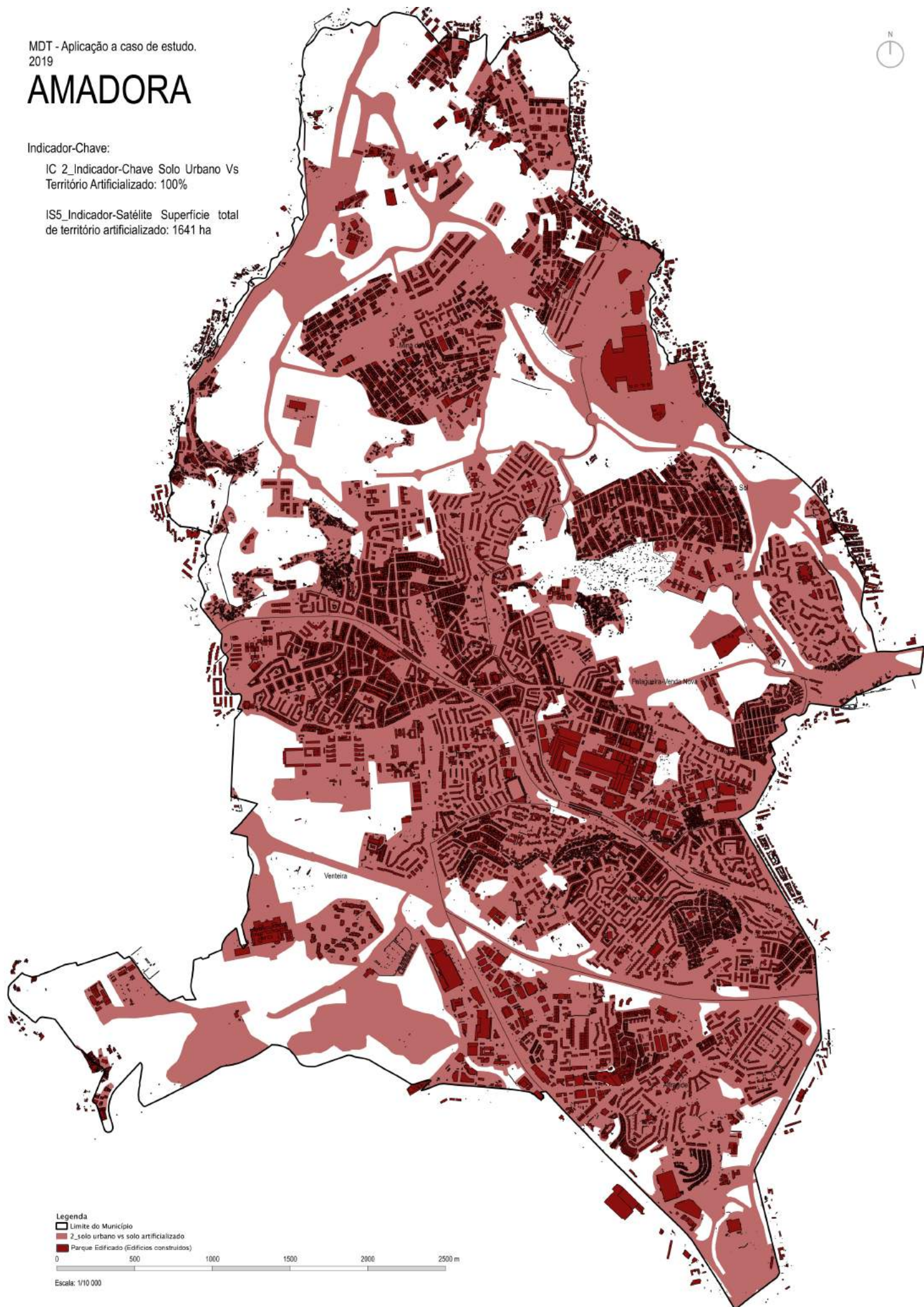
MDT - Aplicação a caso de estudo.
2019

AMADORA

Indicador-Chave:

IC 2_Indicador-Chave Solo Urbano Vs
Território Artificializado: 100%

IS5_Indicador-Satélite Superfície total
de território artificializado: 1641 ha



Legenda

□ Limite do Município

■ 2_solo urbano vs solo artificializado

■ Parque Edificado (Edifícios construídos)

0 500 1000 1500 2000 2500 m

Escala: 1/10 000

ANEXO

36

AMADORA



Indicador-Chave:

IS3_Indicador-Satélite Área de Solo Rústico: 0 ha

IS4_Indicador-Satélite Proporção de Solo Rústico face ao território Municipal: 0%

IS10_Indicador-Satélite Proporção de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – RAN: 0%

IS11_Indicador-Satélite Área de solo integrado na Estrutura Ecológica Municipal – RAN: 0 ha

IS22_Indicador-Satélite Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Agrícolas ou Florestais (PDM): 0 ha

IS23_Indicador-Satélite Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Naturais e Paisagísticos (PDM): 0 ha

IS24_Indicador-Satélite Área de solo dedicada a solo Rústico qualificado como - Espaços Industriais ou de Exploração de Recursos energéticos ou geológicos (PDM): 0 ha



Legenda
— Limite do Município

0 500 1000 1500 2000 2500 m

Escala: 1/10 000

ANEXO

37

AMADORA

Indicador-Chave:

IS6_Indicador-Satélite Proporção de Solo
Urbanizável face ao território municipal: 14%



Legenda

Limite do Município

s6_solo urbanizavel

Parque Edificado (Edifícios construídos)

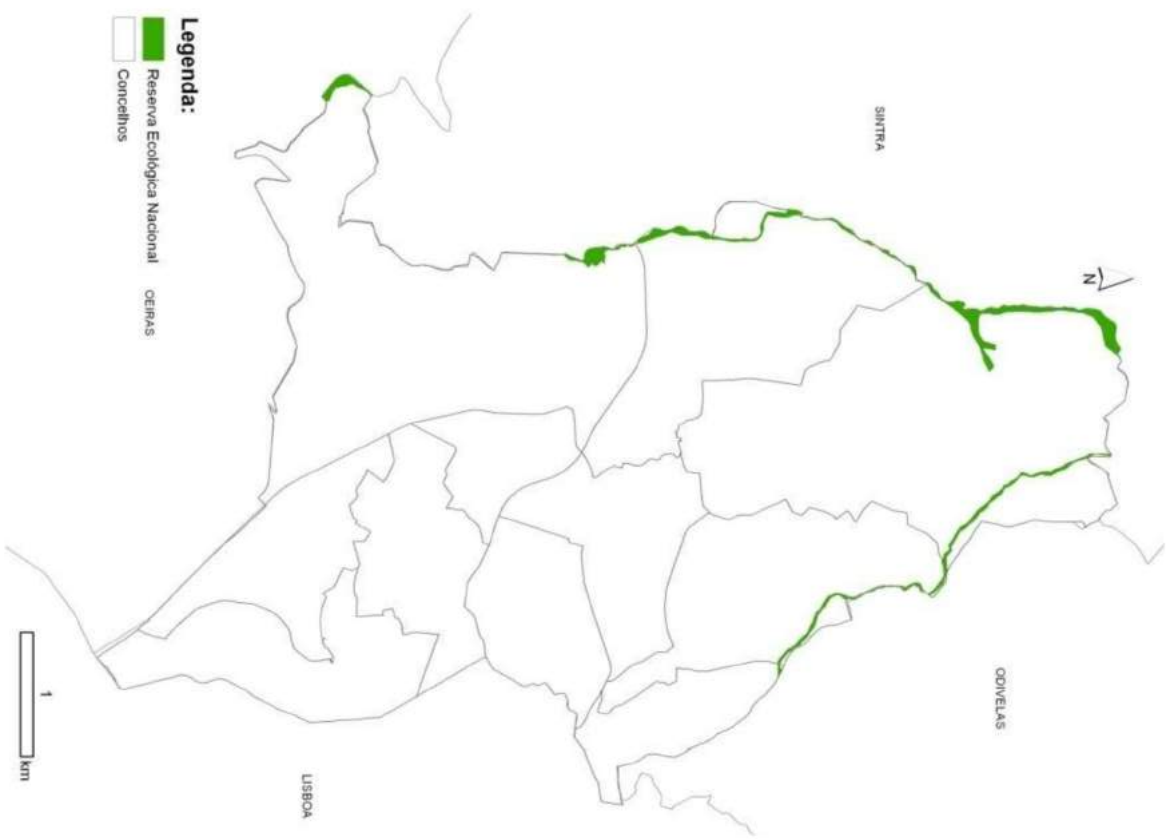
0 500 1000 1500 2000 2500 m

Escala: 1/10 000

ANEXO

38

Anexo 38: MDT-Amadora 2019. IC5, IS8



ANEXO

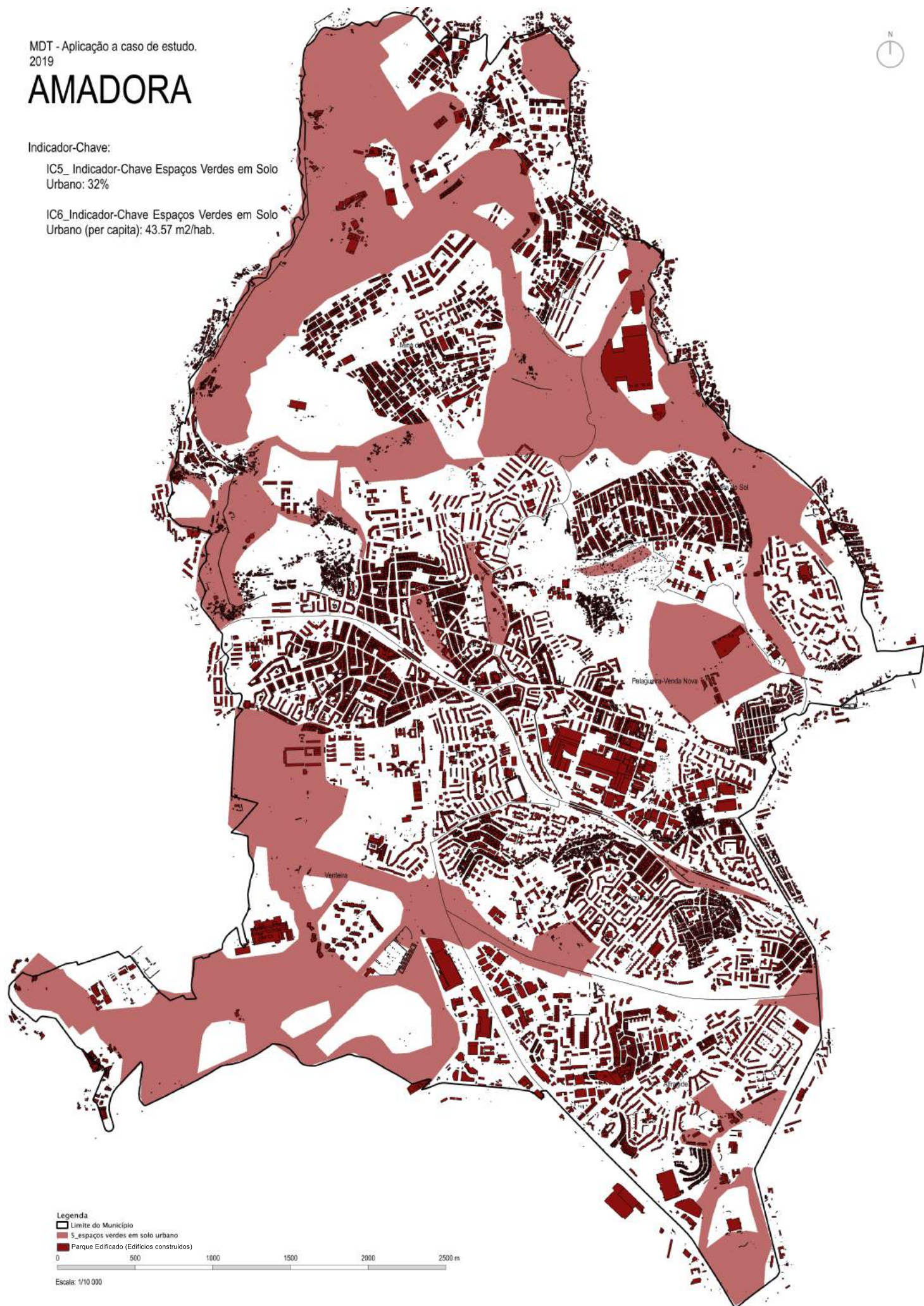
39

AMADORA

Indicador-Chave:

IC5_ Indicador-Chave Espaços Verdes em Solo Urbano: 32%

IC6_Indicador-Chave Espaços Verdes em Solo Urbano (per capita): 43.57 m²/hab.



ANEXO

40

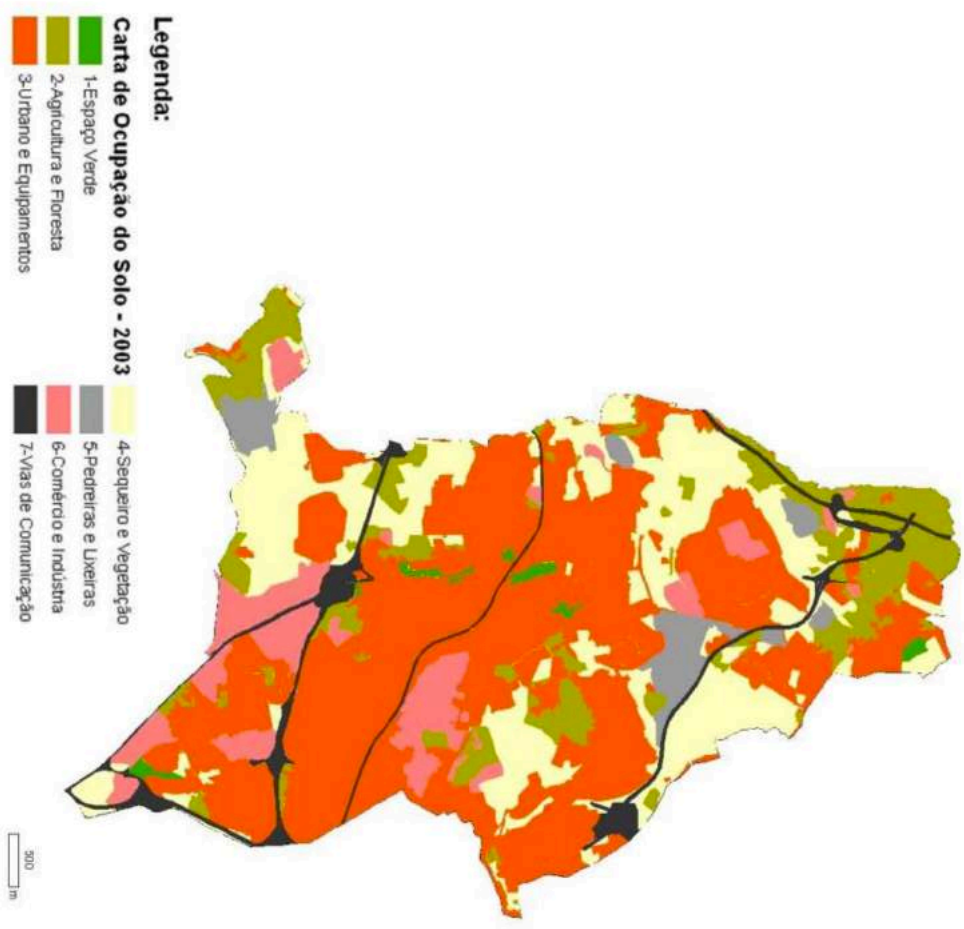


Figura 36. Carta de Ocupação do solo, 2003

Fonte: Elaborado com base em dados do IGP (1990) e CMA, 2003.

Uso do Solo		Variação 1990-2003
Espaço Verde		0,0
Agricultura e Floresta		-0,4
Espaço Urbano e Equipamentos		13,9
Sequeiro e Vegetação Rasteira		-14,1
Pedreiras e Lixeiros		2,2
Comércio e Indústria		-1,1

Quadro 6. Variação no uso do solo na Amadora.

Fonte: Elaborado com base em dados do IGP (1990) e CMA, 2003.

ANEXO

41

AMADORA

Indicador-Chave:

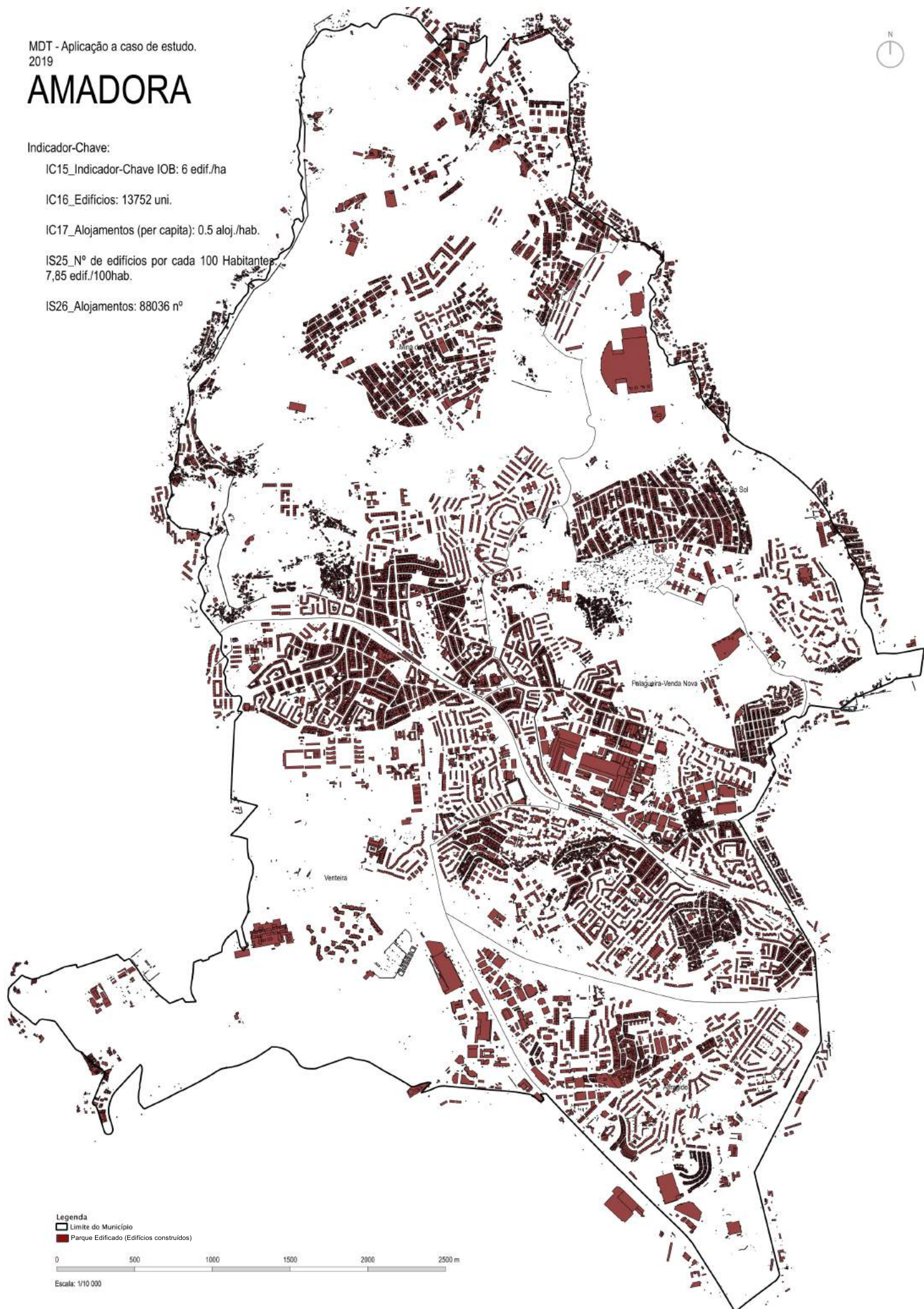
IC15_Indicador-Chave IOB: 6 edif./ha

IC16_Edificios: 13752 uni.

IC17_Alojamentos (per capita): 0.5 aloj./hab.

IS25_Nº de edificios por cada 100 Habitantes:
7,85 edif./100hab.

IS26_Alojamentos: 88036 nº



Legenda
□ Limite do Município
■ Parque Edificado (Edifícios construídos)

0 500 1000 1500 2000 2500 m

Escala: 1/10 000

ANEXO

42

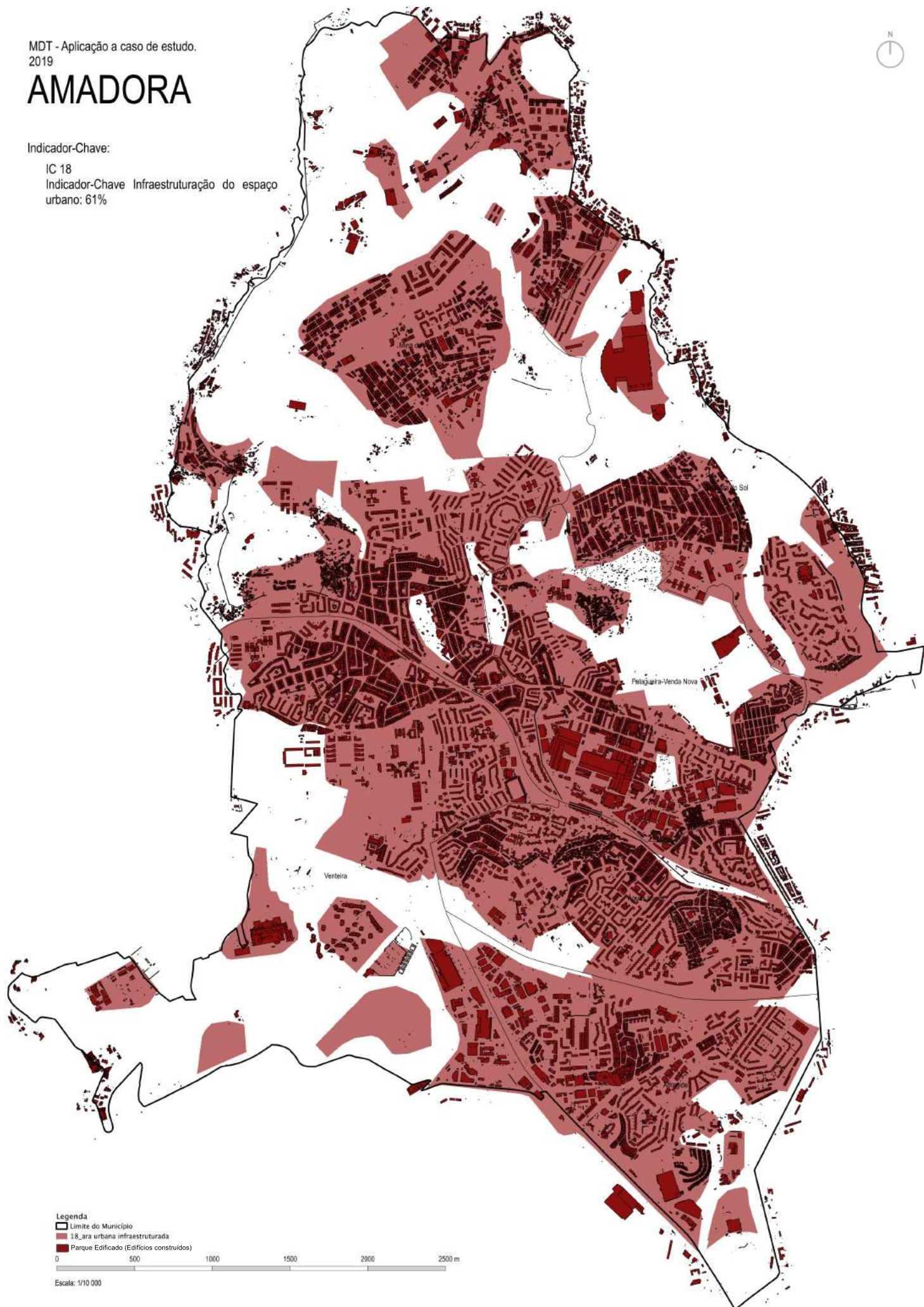
MDT - Aplicação a caso de estudo.
2019

AMADORA

Indicador-Chave:

IC 18

Indicador-Chave Infraestruturação do espaço
urbano: 61%



Legenda

Limite do Município

IC 18, área urbana infraestruturada

Parque Edificado (Edifícios construídos)

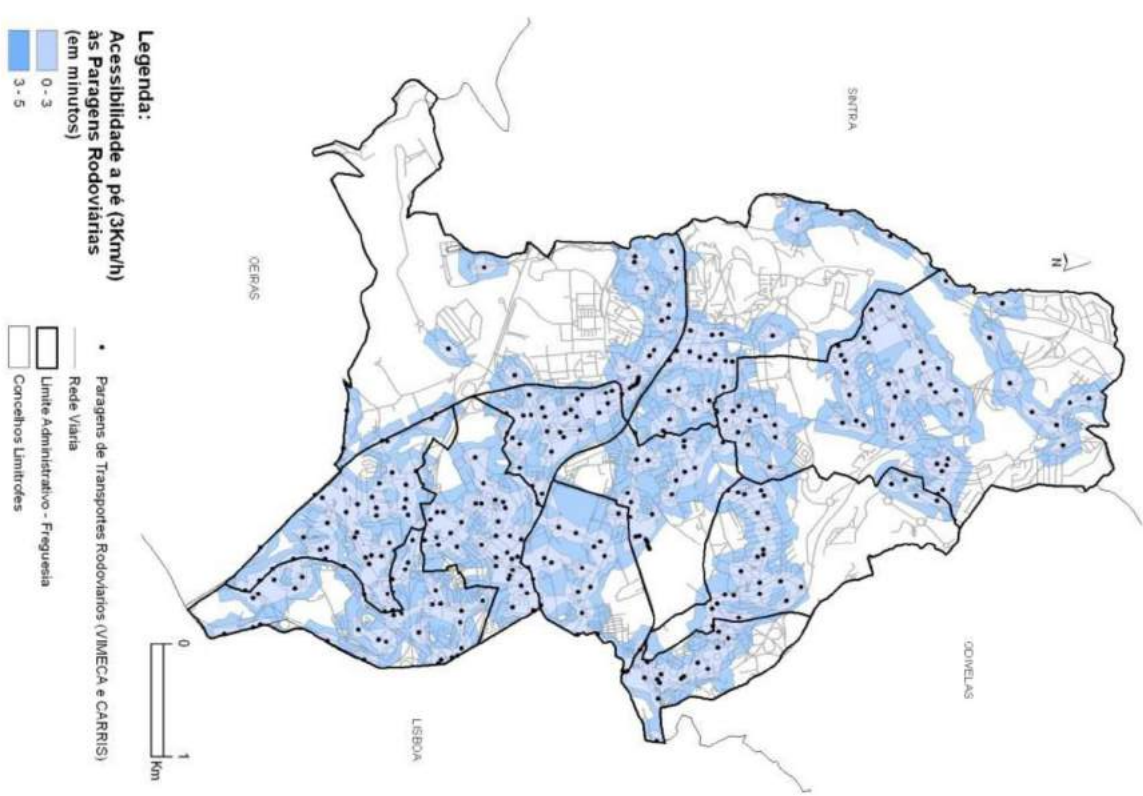
0 500 1000 1500 2000 2500 m

Escala: 1/10 000

ANEXO

43

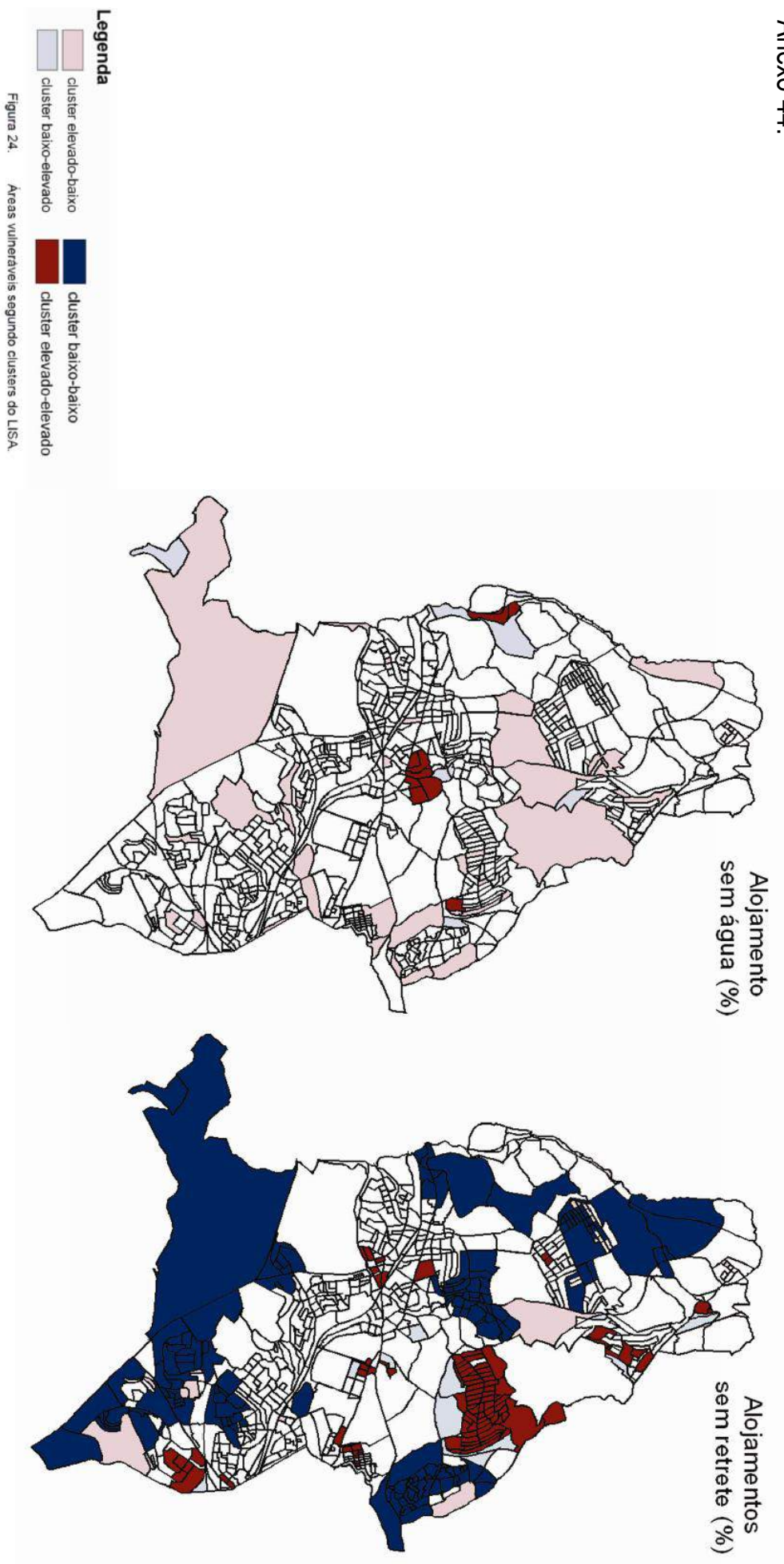
Anexo 4.3:



ANEXO

44

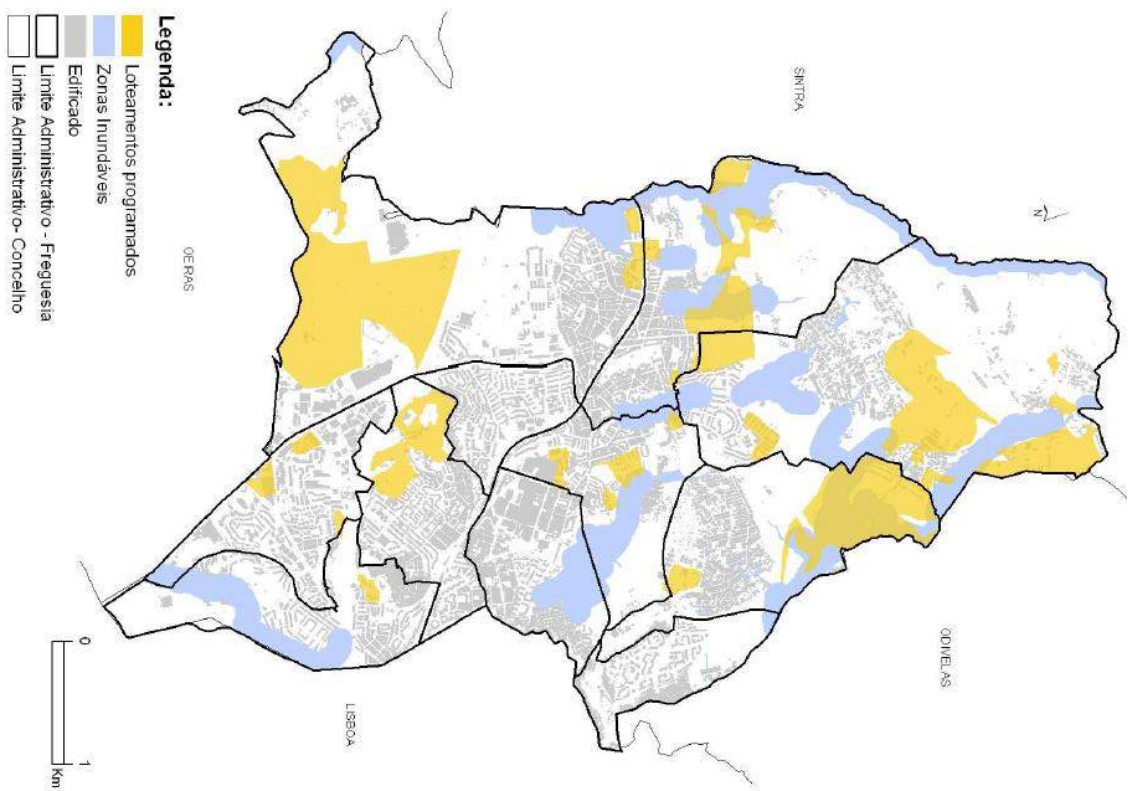
Anexo 44:



ANEXO

45

Anexo 45:



ANEXO

46

AMADORA

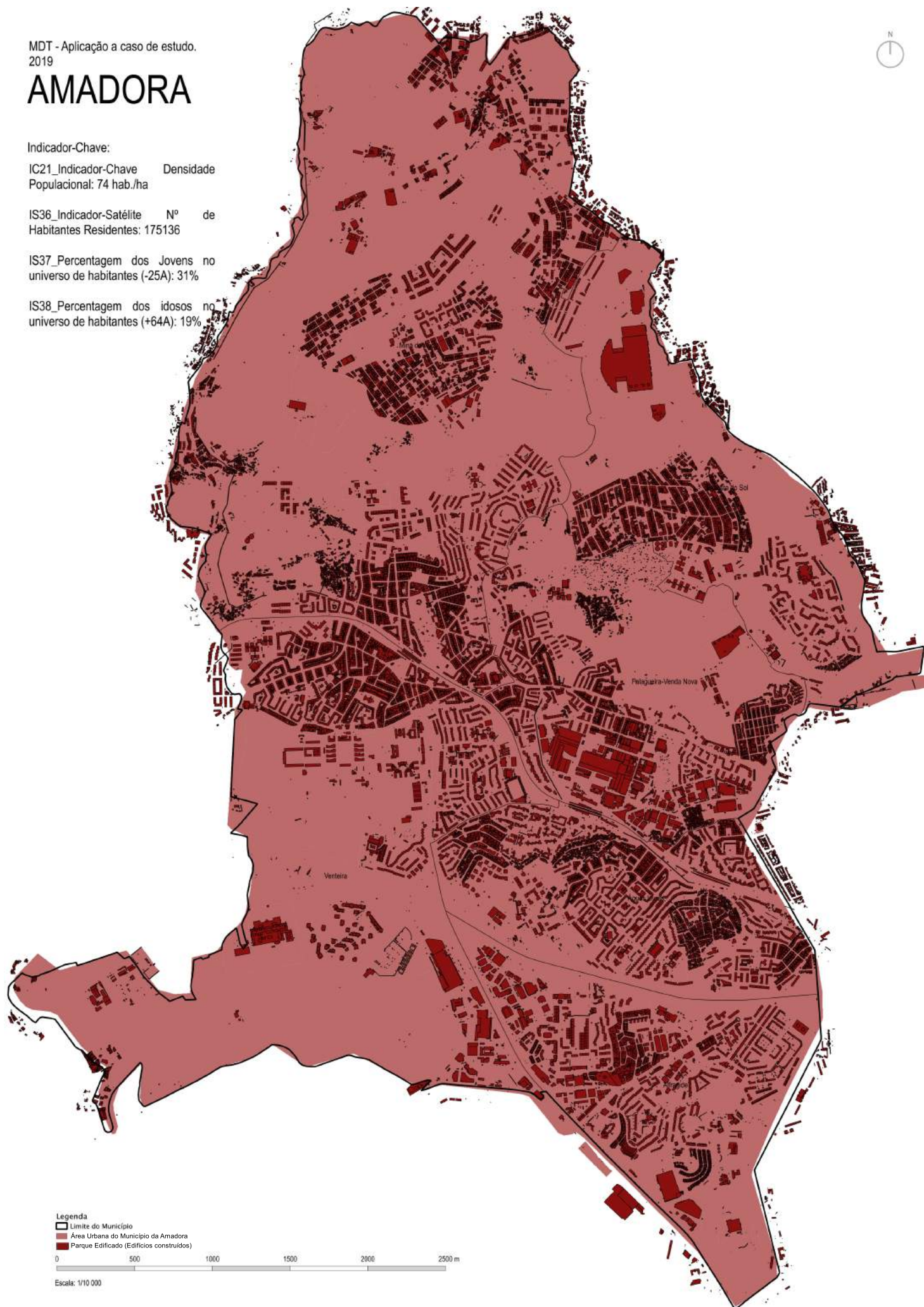
Indicador-Chave:

IC21_Indicador-Chave Densidade
Populacional: 74 hab./ha

IS36_Indicador-Satélite Nº de
Habitantes Residentes: 175136

IS37_Percentagem dos Jovens no
universo de habitantes (-25A): 31%

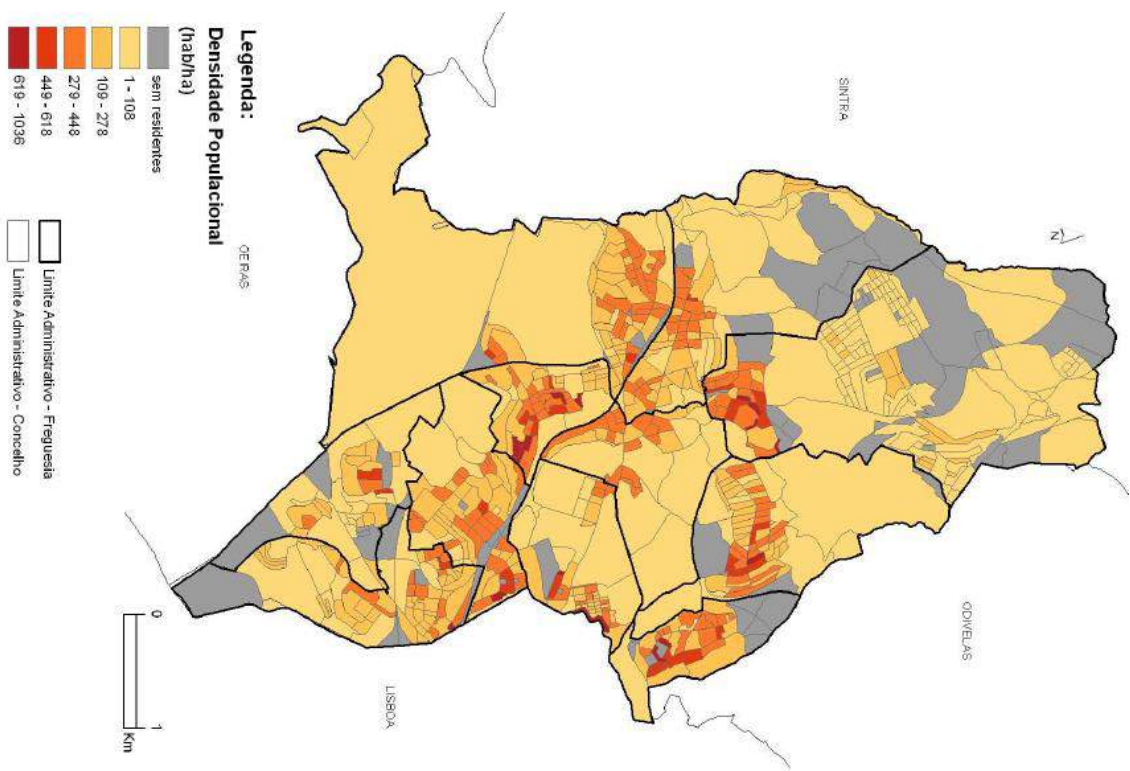
IS38_Percentagem dos idosos no
universo de habitantes (+64A): 19%



ANEXO

47

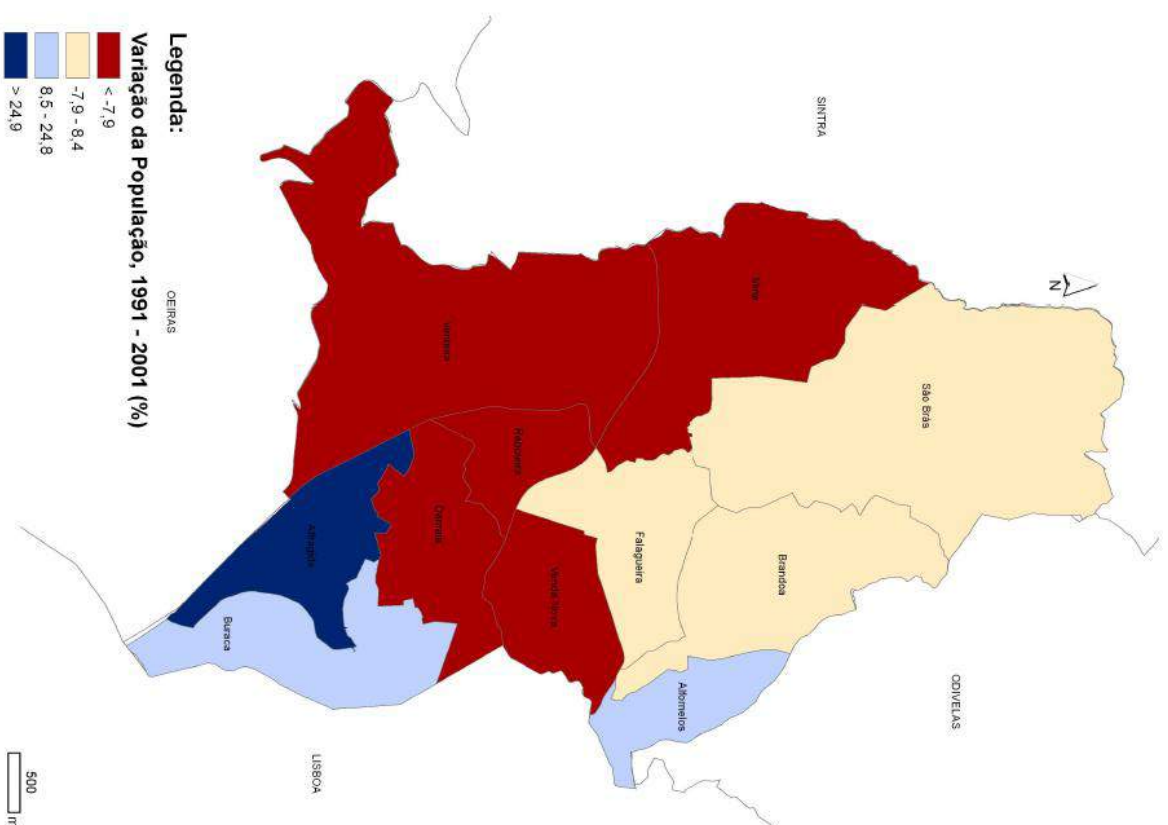
Anexo 47:



ANEXO

48

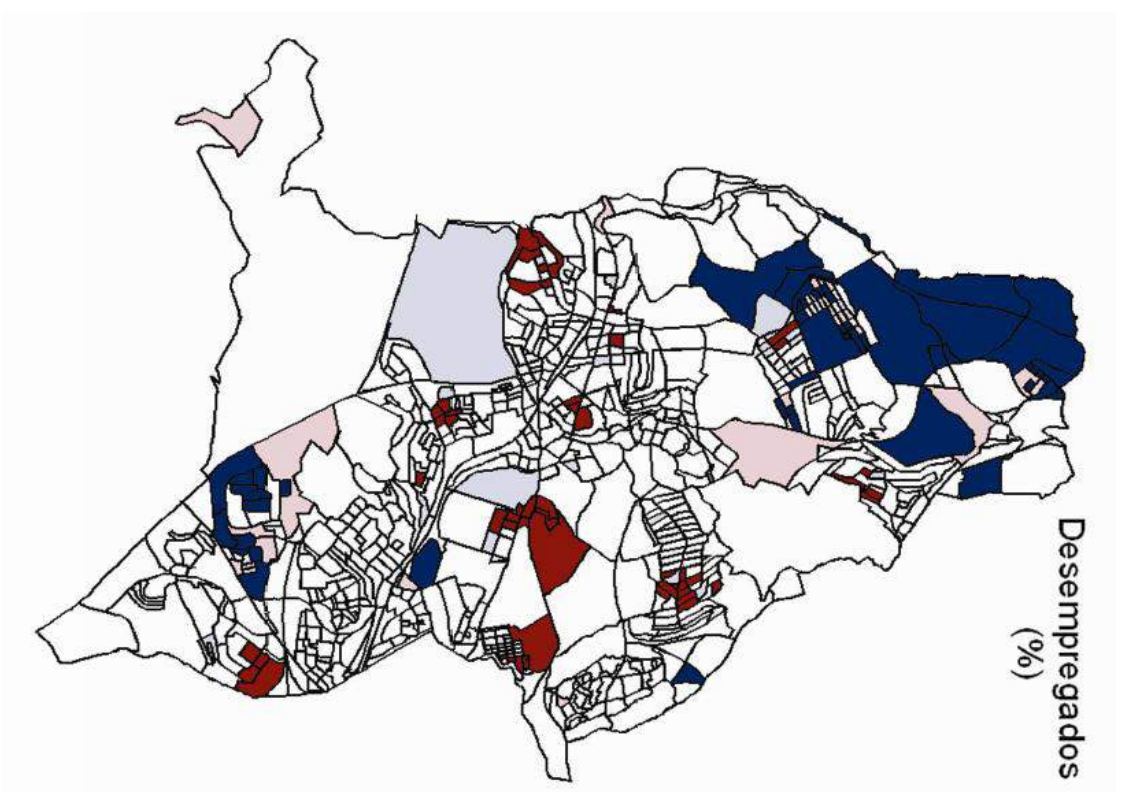
Anexo 48:



ANEXO

49

Anexo 49:



ANEXO

50

AMADORA

Indicador-Chave:

IC22_Indicador-Chave
Atividade: 73%

Taxa de

IC23_Indicador-Chave
Desemprego: 15%

Taxa de

IC24_Indicador-Chave
sedeadas: 16278 emp.

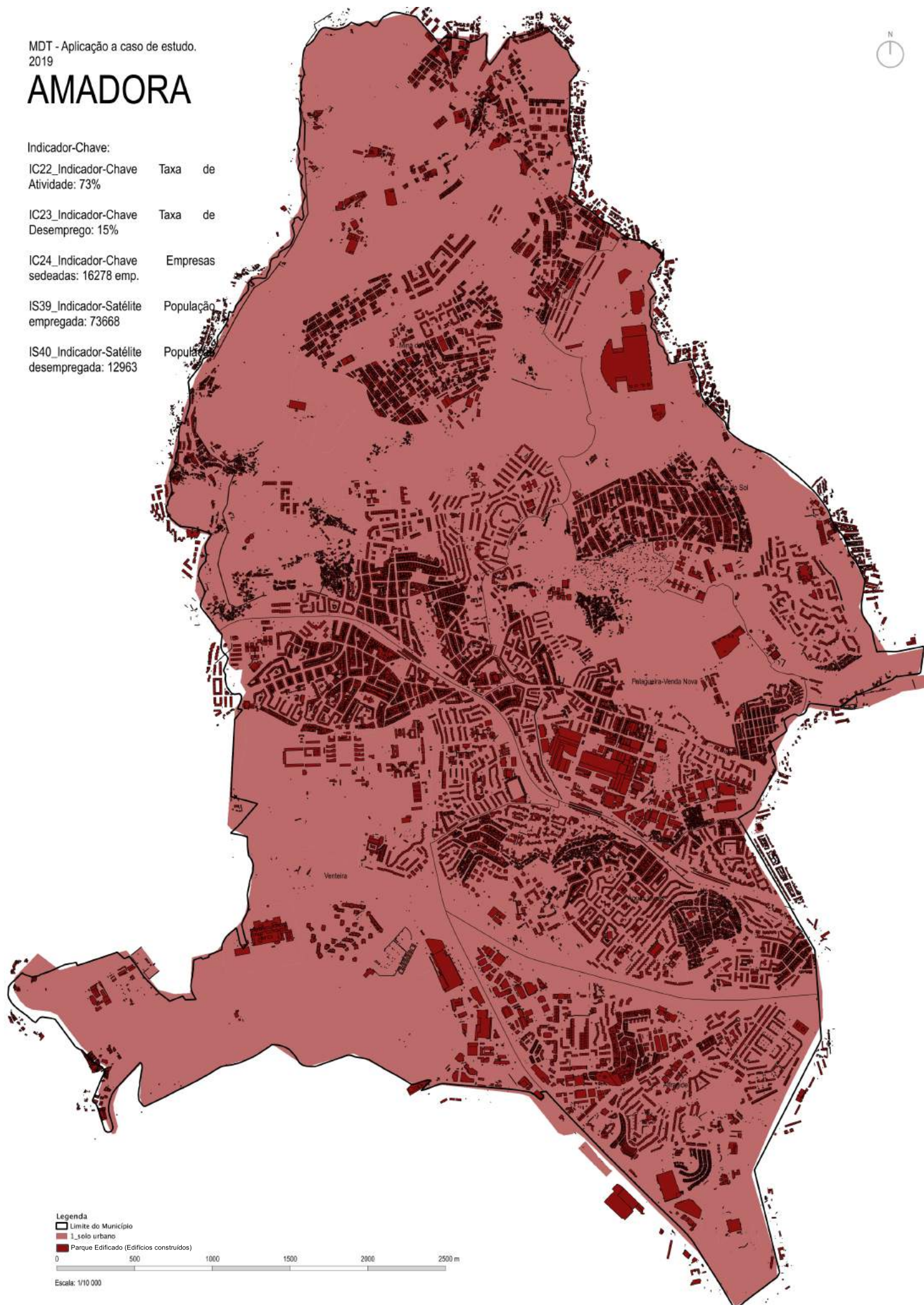
Empresas

IS39_Indicador-Satélite
empregada: 73668

População

IS40_Indicador-Satélite
desempregada: 12963

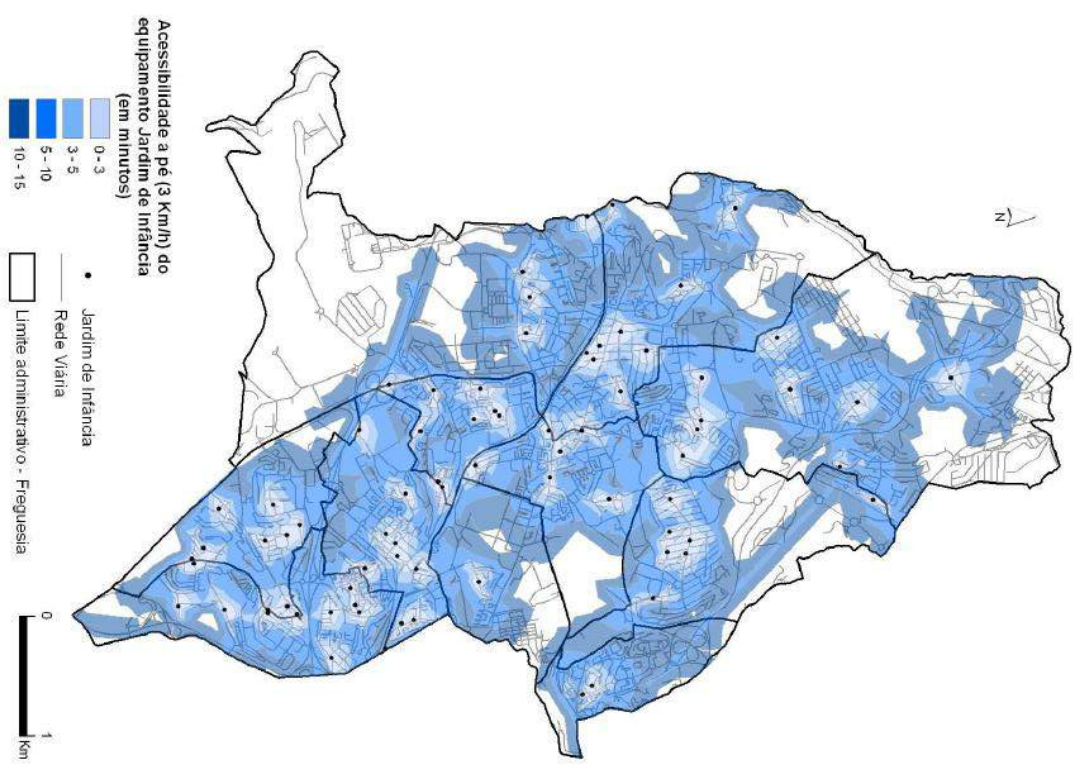
População



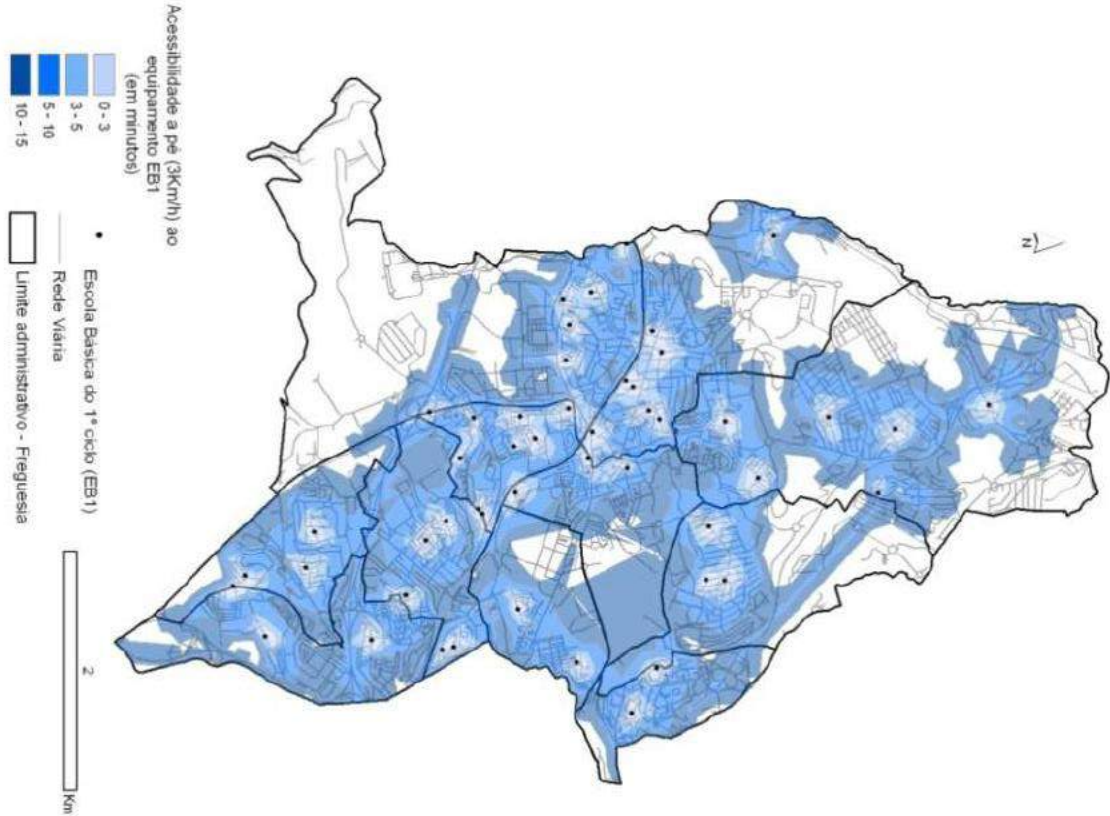
ANEXO

51-53

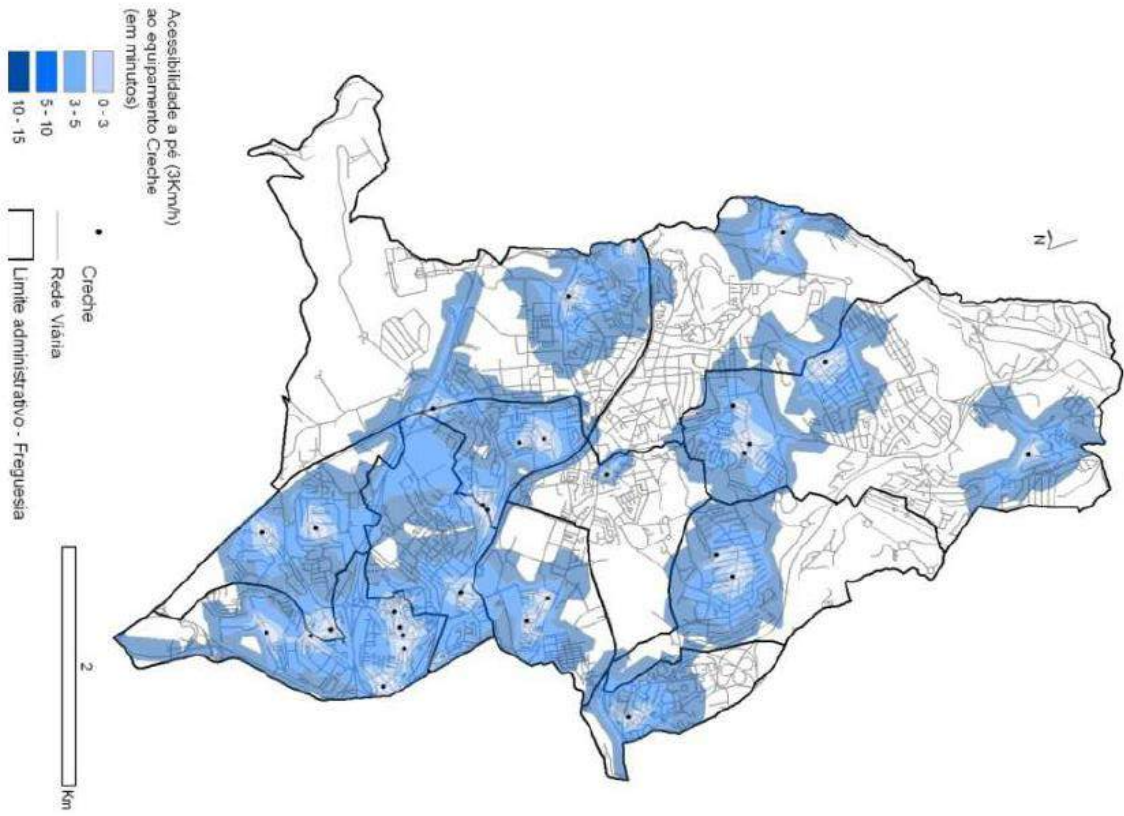
Anexo 51:



Anexo 52:



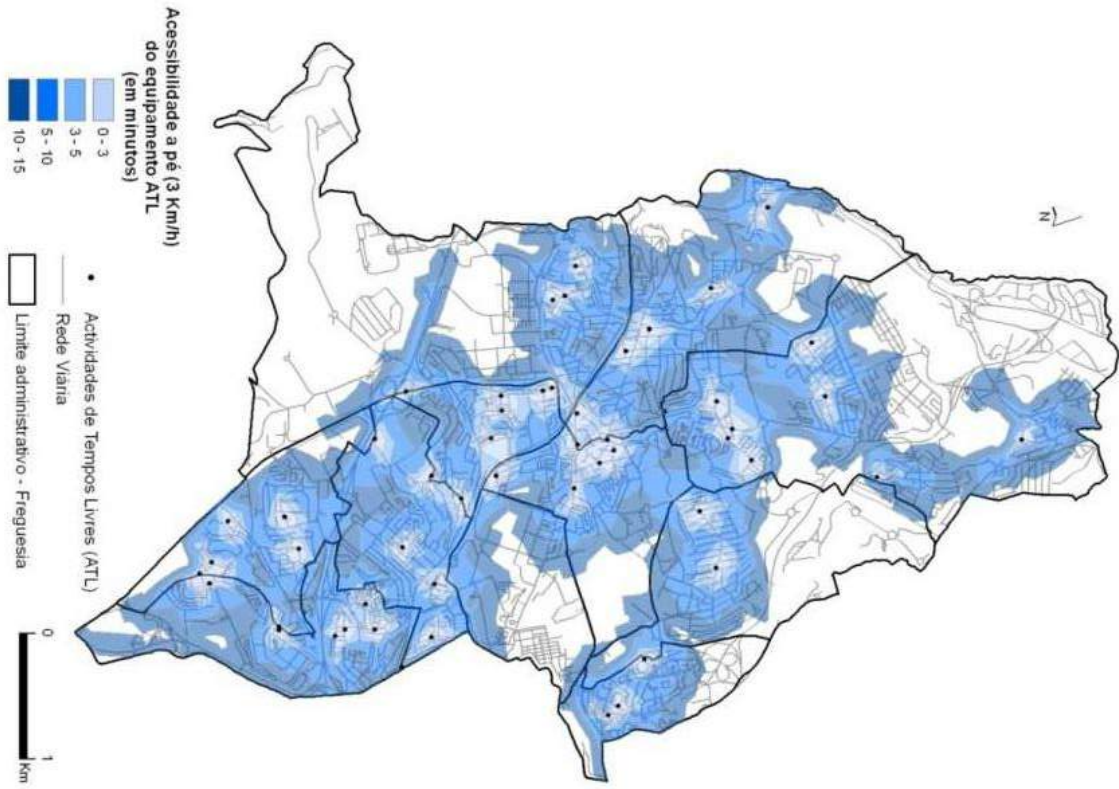
Anexo 53:



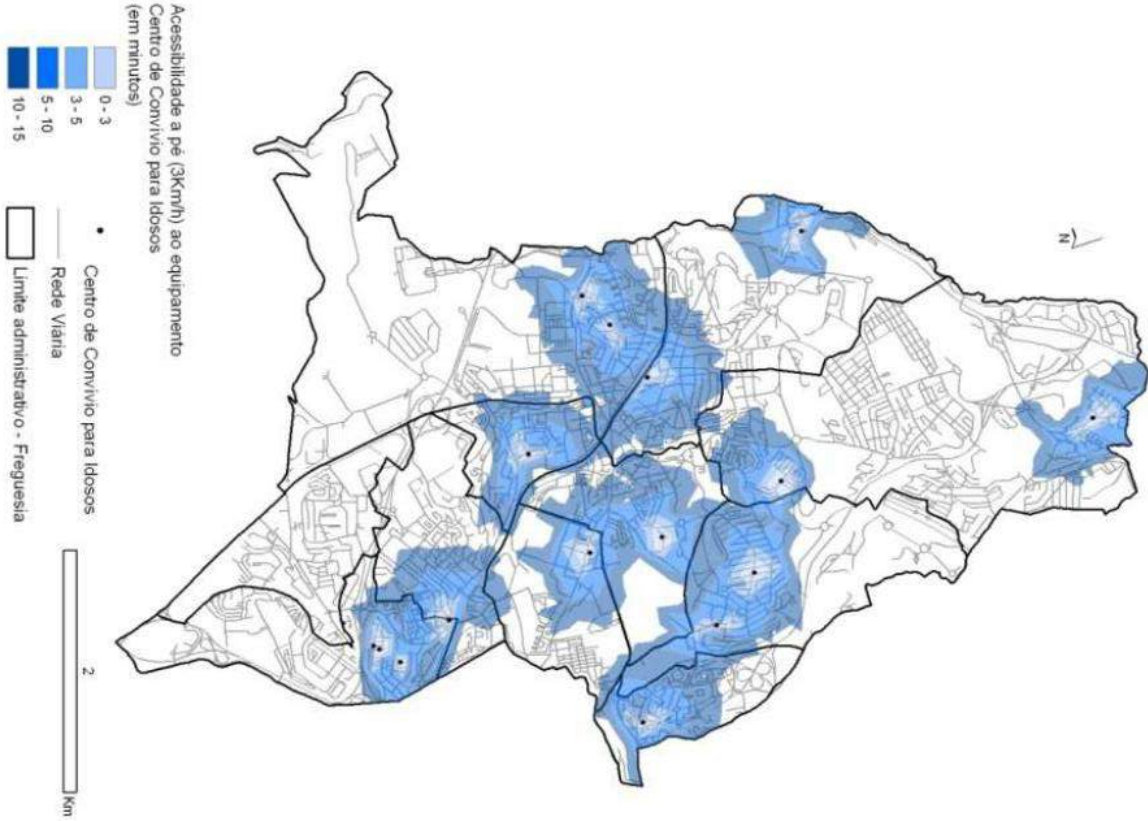
ANEXO

54-55

Anexo 54:



Anexo 55:



ANEXO

56

MDT - Aplicação a caso de estudo.
2019

AMADORA

Indicador-Chave:

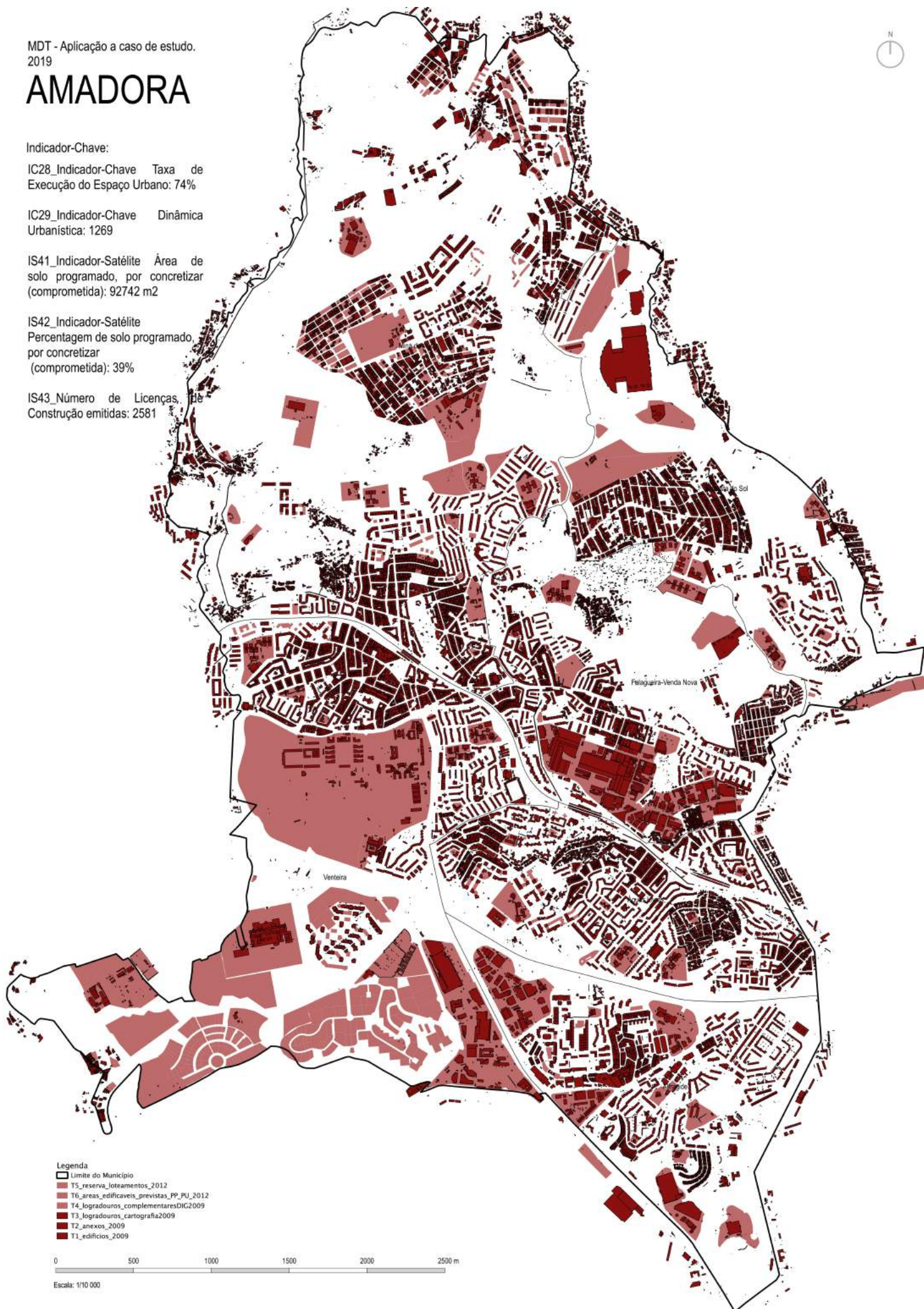
IC28_Indicador-Chave Taxa de
Execução do Espaço Urbano: 74%

IC29_Indicador-Chave Dinâmica
Urbanística: 1269

IS41_Indicador-Satélite Área de
solo programado, por concretizar
(comprometida): 92742 m2

IS42_Indicador-Satélite
Percentagem de solo programado,
por concretizar
(comprometida): 39%

IS43_Número de Licenças, de
Construção emitidas: 2581



ANEXO

57

AMADORA

Indicador-Chave:

IC30_Indicador-Chave Despesa na Gestão Municipal (per capita): 539 €/hab.

IS46_Indicador-Satélite Percentagem de Despesas de Manutenção - Rede Viária - face ao Total de Despesas: 7,1 %

IS50_Indicador-Satélite Percentagem de Despesas de Manutenção - Resíduos Urbanos - face ao Total de Despesas: 6,3%

IS51_Indicador-Satélite Resíduos Urbanos - Despesas de Manutenção per capita: 32,33 €/hab.

IS52_Indicador-Satélite Percentagem de Despesas de Manutenção - Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Coletiva - face ao Total de Despesas: 7,4 %

IS53_Indicador-Satélite Despesas de Manutenção de Espaços Verdes e Públicos de Utilização Coletiva por há: 20,31 €/ha



Legenda
□ Limite do Município

0 500 1000 1500 2000 2500 m

Escala: 1/10 000

ANEXO

58

Anexo 58: Desafios à 2ª geração de PDM. Fonte: (CMA 2014, p. 11-12).

“Neste sentido, importa reter algumas causas, de natureza conceptual, metodológica e processual, que contribuem para explicar o relativo insucesso dos PDM de 1ª geração e que cabe aos seus sucessores resolver:

- a procura da transparência na gestão do território tem contribuído para a inadequada interpretação dos elementos gráficos dos Planos, mesmo que estes contenham, pela natureza e escala, limites de operacionalidade (ampliações sucessivas da Planta de Ordenamento);*
- a tendência para atribuir maior relevância ao Regulamento e Planta de Ordenamento, em detrimento do restante conteúdo do Relatório da Proposta, designadamente o modelo de desenvolvimento territorial e estratégias de atuação preconizado para o Município, que deveriam fundamentar as opções tomadas;*
- ao integrar a componente normativa no domínio da gestão do espaço (com a definição de parâmetros de edificabilidade) os PDM permitiram aos municípios dispor do enquadramento necessário ao funcionamento da gestão urbanística. Porém, a experiência revelou ser um equívoco ambicionar fazer urbanismo com o PDM, secundarizando o papel dos planos de hierarquia inferior, esses sim, vocacionados para detalhar e controlar o desenho urbano;*
- a implementação do conceito e modelo de ordenamento preconizado pelos PDM pressupunha a elaboração de um plano de ação para cada uma das unidades operativas (UOP) que, entendido como uma matriz de referência ao nível das soluções urbanísticas, acrescentava eficácia às propostas de ocupação, uso ou transformação do solo. A ausência do entendimento do planeamento como um processo fez com que na maioria dos casos esta metodologia não fosse seguida, recorrendo à delimitação das UOP em planta de ordenamento apenas na perspetiva do cumprimento dos parâmetros de edificabilidade correspondentes;*
- a falta de programação física e financeira de investimentos previstos e a desarticulação entre os diversos níveis da administração, que atuam numa lógica sectorial, interferiram de forma decisiva na evolução do sistema territorial e na execução do plano; a gestão de competências e de responsabilidades no ordenamento do território exige a negociação e contratualização entre os municípios e as entidades da tutela, cujas incidências territoriais devem ter tradução nos PDM;*
- a emergência de uma agenda “paralela” marcada pelas oportunidades de financiamento criadas pelos fundos estruturais, distanciou o foco da ação municipal dos objetivos do Plano, ditando a reorganização das prioridades e dos projetos municipais;*
- a descrença na visão racionalista presente no planeamento tradicional que se apoia na Previsão como abordagem instrumental (prolongamento de tendências suportadas na realidade instalada) tem vindo a ser substituída pela defesa da Análise prospetiva, um dos fundamentos do planeamento estratégico; o interesse da Prospetiva para os territórios radica na possibilidade de criar vários futuros possíveis (recorrendo à cenarização) dependentes da visão e das estratégias dos atores. A Prospetiva potencia a comunicação entre stakeholders, a concentração no longo prazo, a visão partilhada entre atores, a contribuição para a definição de prioridades e de compromissos. No contexto de um projeto territorial, esta interação com os atores do território, permite incorporar tendências emergentes e gerir as incertezas, reforçar o*

empowerment coletivo e tornar mais efetivo o papel do poder público no processo de planeamento;

- o entendimento generalizado de que o Plano é um fim em si mesmo, uma figura estática, transformou rapidamente alguns PDM em documentos ultrapassados em cujo quadro de referência os municípios não se reveem, sendo necessário promover a passagem do plano-produto ao plano-processo, instituindo a prática da monitorização, que permite a reavaliação permanente dos resultados alcançados face às metas estabelecidas e a identificação dos desvios em tempo útil;

- com a publicação da LBOTU e do RJIGT, o sistema de ordenamento do território sofreu uma profunda evolução nos finais dos anos 90, embora numa etapa subsequente à aprovação da maioria dos PDM, subvertendo a lógica de conformação e articulação dos IGT preconizadas na lei. A próxima geração de planos deve refletir o quadro de referência e as diretrizes emanadas pelos IGT de nível superior (PNPOT e PROT), bem como adotar os princípios orientadores da política nacional e europeia com implicações no ordenamento do território (por exemplo, os novos paradigmas associados à sustentabilidade ambiental, às alterações climáticas e prevenção de riscos, ao desenvolvimento urbano, à coesão territorial nas suas múltiplas dimensões, etc.);

- a fragmentação do poder político, o reforço do poder económico e a participação da sociedade civil, aumentam a conflitualidade gerada nos processos de reconfiguração territorial. O conceito de governança nasce da limitação da gestão pública tradicional responder aos problemas atuais, contribuindo para valorizar estruturas de governabilidade partilhada por atores públicos e privados cabendo-lhe um papel pedagógico na cooperação intersectorial e territorial e no envolvimento ativo dos atores, através da promoção de parcerias, contratualizações ou outras fórmulas inovadoras de cooperação.” (CMA, 2014, p. 11-12).